



USAID
OD AMERIČKOG NARODA

Trenutno stanje procesa pokretanja preduzeća i gradnje u BiH:

Dug i komplikovan put



Pojednostavljivanje aktivnosti izdavanja dozvola i režima inspekcija

Aktivnost broj: 24

Ugovor br. AFP-I-00-03-00030-00, 01

NACRT

Pripremljeno za:
Economic Restructuring Office
USAID/Bosna i Hercegovina

Pripremio:
Chemonics International Inc.
februar/veljača 2006. god.

Trenutno stanje procesa
pokretanja preduzeća i gradnje u BiH:
Dug i komplikovan put

Pojednostavljanje aktivnosti izdavanja dozvola i režima inspekcija

Aktivnost broj: 24

Ugovor br. AFP-I-00-03-00030-00, 01

NACRT

Napomena:

Stavovi autora predstavljeni u ovoj publikaciji ne moraju odražavati gledišta Agencije za međunarodni razvoj Sjedinjenih Američkih Država (USAID) ili Vlade SAD-a.

Sadržaj

I	UVOD	5
II	SAŽETAK	7
III	METODOLOGIJA	11
IV	POSTUPAK OSNIVANJA PREDUZEĆA I ZANATSKO-PREDUZETNIČKE DJELATNOSTI	13
V	URBANISTIČKE SAGLASNOSTI, GRAĐEVINSKE DOZVOLE I UPOTREBNE DOZVOLE.....	53
VI	INSPEKCIJSKI POSTUPCI.....	71
	SKRAĆENICE.....	83

I UVOD

Ovaj dokument daje pregled postupaka koji se odnose na pokretanje preduzeća i dobivanje građevinske dozvole u Bosni i Hercegovini, kako u kvantitativnom tako u opisnom smislu. Pored toga, on daje i izvještaj o stanju (uz kratki sadržaj) skorašnjih zakonodavnih reformi provođenih u organizaciji Svjetske Banke koje se odnose na polje regulatornih inspekcija. Ovaj izvještaj je pripremljen od strane tima Projekta USAID SPIRA u periodu od oktobra 2005. do januara 2006. godine.

Na samom početku SPIRA želi izraziti zahvalnost osoblju koje je radilo na projektu USAID-a *Finansijski sektor, pomoći preduzećima i obuka* (FSBAT) za odličan izvještaj koji su izradili 2004. godine pod nazivom: *Procjena postupaka izdavanja dozvola i inspekcija malih i srednjih preduzeća u Bosni i Hercegovini*. Timu Projekta SPIRA dodijeljen je zadatak da osavremeni podatke iz dijagrama procesa koji su obuhvaćeni ovom procjenom, tako da ovaj izvještaj upravo i predstavlja odgovor na taj zadatak. Iako su naša metodologija i nalaženja donekle različita od FSBAT-ove studije, mi smo se u velikoj mjeri kretali stazama koje su oni ucrtali, a pokazatelji koje su dali bili su nam od velike pomoći. Tamo gdje je to bilo praktično, slijedili smo FSBAT-ov pristup, koristeći se i odabranim opština koje su bile predmetom studije. Stari Grad (Sarajevo), Zenica i Banja Luka su korišćeni u ovu svrhu (premda su podaci iz nekih drugih opština korišćeni u dijelu izvještaja koji se odnosi na izdavanje građevinskih dozvola). Detalji o korišćenoj metodologiji su obrađeni u dijelu pod istim nazivom koji je dat u nastavku.

Mnogo toga još preostaje za uraditi u vezi sa zahtjevima u fazama prije registracije i poslije registracije kada su u pitanju društva sa ograničenom odgovornošću i akcionarska društva, te u vezi sa zahtjevima u svim fazama osnivanja zanatske radnje.

Ovaj izvještaj potrebno je sagledati u dva konteksta. U širem kontekstu on predstavlja najnoviju od nekoliko studija regulatornih prepreka na koje nailaze poslovni ljudi prilikom pokretanja preduzeća i/ili dobijanja građevinske dozvole. Intervencija za MSP i GAP analiza finansirani od strane USAID-a o kojima je projekat BearingPoint-a predstavio izvještaj marta 2004. godine, pepoznali su postojanje "prekomjerno složenog sistema registracije uz podijeljene zakone, suvišne naknade i konfuzne uslove kod podnošenja zahtjeva." Zatim se citira FIAS-ov izvještaj iz marta 2001. godine pod nazivom: *Bosna i Hercegovina: privredno-pravni okvir i administrativne prepreke ulaganjima*, kojim se ustanavljuje da "obični čin početne registracije uključuje najmanje 15 koraka i traje više od 70 dana." Izvještaji Svjetske Banke o poslovanju daju godišnje parametre vezano za lansiranje biznisa, a počevši sa izvještajem iz 2006. godine, i parametre za izdavanje građevinskih dozvola. Iako rezultati raznih "osnovnih uzoraka" nisu u potpunosti podudarni¹, njihova poruka je slična: jasno je da u Bosni i Hercegovini postoji potreba regulatorne reforme.

Drugi kontekst u kom se ovaj izvještaj treba sagledati je dosta specifičniji. Ova ponovna izrada dijagrama regulatornih postupaka predstavlja početak reforme. Prikupljeni su podaci, a u izvještaju je dat detaljniji opis postupaka. Pacijent je pregledan, primjećeni su znakovi i simptomi bolesti. Slijedeći korak odnosi se na uspostavljanje valjane dijagnoze. Vrijednost izvještaja je u tome što omogućava dijagnozu a potom i liječenje. Tim Projekta SPIRE ima namjeru da se u narednom koraku, obrati vladama BiH i njenoj poslovnoj zajednici, sa ciljem da se zajednički

¹ Primjećene razlike u vremenskim okvirima mogu se pripisati korišćenim različitim metodama kao i ograničenim uzorcima.

prepoznavju, uz obavljenu cost-benefit analizu odgovarajućih odredbi, regulatorni zahtjevi koje je moguće eliminisati, objediniti, smanjiti ili na neki drugi način urediti. Radne grupe biće formirane na nivou entiteta i analiza započeta.

Postoje neki regulatorni postupci u odnosu na koje je reforma evidentno potrebna i putem kojih bi se brzo ostvarilo poboljšanje pod uslovom da se za to iskoristi prilika. Jedna od njih jeste prenos zahtjeva za uvjerenjem o ispunjenosti minimalnih tehničkih uslova iz perioda osnivanja preduzeća u period nakon lansiranja biznisa, izuzimajući pri tome mali broj specifičnih poslovnih aktivnosti za koje je neophodno dobiti ovo uvjerenje prije početka poslovanja, a u cilju zaštite javnog interesa (kao što je to slučaj sa proizvodnjom hrane). Ispunjeno ovih uslova bi se zatim utvrđivala po osnovu vršenja redovnih inspekcija – nakon što je biznis počeo funkcionišati, ostvarivati prihode i plaćati plate zaposlenima i poreze državi. Kao što su predstavnici firme *Jacobs and Associates* istakli u svojoj prezentaciji pripremljenoj za projekat SEED u aprilu 2004. godine, isto je uspješno ostvareno i u drugim zemljama a pružalo bi mehanizam za brzi napredak u BiH.

Unapređenje regulatornog okruženja za poslovanje bi pomoglo djelatnostima kao i cijeloj privredi, te obezbjedilo otvaranje novih radnih mjesto. Takođe bi doprinijelo tome da poslovne zajednice imaju bolje mišljenje o svojim predstavnicima u vladu. Izvještaj *Poslovni Barometar* za FBiH² (pripremljen od strane Udruženja poslodavaca Entiteta u saradnji sa projektom SEED) prijavljuje da je 0% preduzeća anketiranih bilo mišljenja da je vlasta učinila dovoljno "u pogledu uslova poslovanja u 2004. godini" iako 3,4% anketiranih je tvrdilo da je "vlasta učinila koliko je mogla". Ostali odgovori su bili podijeljeni između "ne znam," "nije uradila ništa" i "nije učinila dovoljno".

Ovi podaci su podržani i prethodnim anketama provedenim od strane USAID-a i UNDP-a koje daju indiciju o tome da je javnost najviše zabrinuta ekonomskim razvojem i porastom zaposlenosti. Skorašnja anketa provedena od strane marketinške kuće PRIZMA za IRI-jev projekat finansiran od strane USAID-a pokazuje da glasači iz Bosne puno više pažnje posvećuju minulom radu i aktivnostima svojih izabranih predstavnika nego "za vrijeme kampanje obećanim" programima rada predstavljenim za budućnost. Ovakva situacija sugerise da vladini lideri kao i poslovni subjekti i javnost očekuju u bliskoj budućnosti koristi od promjena u regulatornom okruženju koje pogoduje poslovnom razvoju.

Mnogo toga je već učinjeno na ovom području. DFID-ov Projekat reforme registracije preduzeća (RBRP) je rezultirao velikim poboljšanjem prakse sudske registracije društava sa ograničenom odgovornošću i akcionarskih društava. Zakoni koje je finansirao DFID zajedno sa uspostavljenim sistemom za elektronski prenos podataka u odnosu na podnošenje zahtjeva, evidenciju i obaveštanje o rješenju registracije doveli su do standardizacije prakse i stvorili su jedinstveni sistem evidencije o registraciji, čime će se smanjiti vrijeme potrebno za takva rješenja na 5 dana, eliminisati određeni broj koraka u postupku registracije, itd.

Ali kako se već ovim izvještajem naglašava, mnogo toga još preostaje za uraditi vezano za zahtjeve u fazama prije registracije i poslije registracije kada su u pitanju društva sa ograničenom odgovornošću i akcionarska društva, te vezano za zahtjeve u svim fazama kada je u pitanju osnivanje zanatske radnje. Nadamo se da će ovaj izvještaj poslužiti kao karta, ili u najmanju ruku kao kompas, za ucrtavanje novog puta reforme.

² Paralelni izvještaj za RS daje skoro iste ocjene za Vladu RS gdje 1,2% anketiranih misli da je Vlada RS "učinila dovoljno" i 2,9% "učinila je koliko je mogla".

II SAŽETAK

Tim projekta USAID/SPIRA je izvršio detaljan pregled regulatornog procesa vezanog za pokretanje preduzeća gradnje u Bosni i Hercegovini koristeći podatke prvenstveno iz tri lokalna izvora: grada Banja Luke i općina Stari Grad (Sarajevo) i Zenica. Cilj ovog pregleda je bio opisati i kvantificirati troškove i vrijeme koje je potrebno za provođenje cijelokupnog procesa izdavanja odobrenja, odnosno koje je potrebno da bi se preduzeće moglo legalno uključiti u privredne tokove ili da bi neki objekat mogao biti stavljen u funkciju. Analizom osnivanja preduzeća bili su obuhvaćeni procesi osnivanja društva sa ograničenom odgovornošću (d.o.o.) koje mora biti registrovano kod nadležnog suda i samostalne zanatske radnje koje se registruju kod opština. Osim toga, razmotrene su i kvantificirane i faze prije i poslije registracije za obje vrste privrednih subjekata. Rezultati ovih studija su prikazani u sljedećoj tabeli za d.o.o. firme («V» znači vrijeme, a «UT» troškovi):

Za društva sa ograničenom odgovornošću (d.o.o.)

FAZA	STARI GRAD		ZENICA		BANJA LUKA	
	V	UT	V	UT	V	UT
Prije registracije	10	2166	10	2166	10	2016
Registracije	50	405	14	320	61	950
Nakon registracije	111	612	26	607	44	1484
UKUPNO:	171	3183	50	3093	115	4450

Napomena u pogledu vremena potrebnog za registraciju: ova tabela pokazuje podatke koji su filtrirani tako da su iz statističkog obračuna izdvojeni predmeti koji su u trenutku kada je SPIRA vršila pregled registra bili otvoreni. Da su otvoreni predmeti uključeni u izračunavanje prosječnog vremena trajanja, rezultati za Sarajevo i Banja Luku bi značajno porasli.

Odmah se postavlja pitanje «Zbog čega je Zenica toliko brža u izdavanju dozvola za osnivanje društava sa ograničenom odgovornošću od Sarajeva i Banja Luke?». Odgovor na to pitanje je ključni element ciljeva projekta SPIRA i razlog za neka objašnjenja u ovom tekstu. Čini se da je to proizvod nekoliko faktora (uključujući i manji obim slučajeva za obradu, bolju administrativnu efikasnost, itd.), ali je možda i najvažnije to što organi vlasti u Zenici dozvoljavaju veću fleksibilnost u donošenju odluka o ovim zahtjevima (uključujući i sudije koji donose odluke o sudskoj registraciji, među kojima je jedan i konkretno naveo da sudije u Zenici pokušavaju izbjegći odlaganje donošenja odluke u slučajevima kada se pojave zanemarljive tehničke greške). Ovo je ključni element i u fazi nakon registracije, a održava se i na zanatske radnje i na d.o.o.

Kako je navedeno u tekstu izvještaja, kada je na dužnost imenovan sadašnji šef Odjela za privedu u Zenici, on je odmah utvrdio da se osnivanje preduzeća može ubrzati putem ograničenog provođenja odredbi po kojima su sanitарne prostorije obavezne u svakom prostoru, kao i putem ukidanja obaveze posjedovanja upotreбne i građevinske dozvole (za već postojeće objekte), tako što bi Javni zavod za prostorno planiranje izvršio inspekciju na licu mjesta i izdao potvrdu o urednom stanju. Ova novina stavlja Zenicu na vodeću poziciju.

Na svim lokacijama se podjednako javljaju problemi zbog zahtjevnih propisa. Prvi korak u registraciji zanatske radnje daje naznaku o tome koliko je pretjeran broj zahtjeva u ovom procesu. Na samom početku, podnositac zahtjeva mora pribaviti uvjerenje o radnoj sposobnosti od lokalnog Centra za socijalni rad. U stvari, sve što se potvrđuje tom potvrdom je da podnositac zahtjeva nije na spisku osoba koje su pod pravnim starateljstvom Centra uslijed mentalne bolesti. Ova obaveza se primjenjuje na sve tri lokacije koje su bile predmetom ovog istraživanja.

U nekim područjima su regulatorni zahtjevi čak i veći. Stari Grad/Sarajevo je u nepovoljnijoj poziciji zbog kantonalnih propisa kojim se zahtjeva odobrenje za namjenu prostorija u toku pribavljanja potvrde o minimalnim tehničkim uslovima, iako to nije bez razloga, s obzirom da omogućava *zoning* kontrolu. Međutim, ova obaveza, koja ne postoji ni u Zenici, ni u Banjoj Luci, produžava vrijeme potrebno za početak poslovanja.

Propisi za građevinske aktivnosti su kompleksni, zahtijevaju puno vremena, a ometa ih uključenost različitih nivoa vlasti i učestvovanje strana izvan tog procesa.

Iako postoji određeno opravdanje za zahtjev vezan za namjenu prostorija, kontrola osnivanja preduzeća nosi veliki regulatorni teret koji nije u vezi sa tim procesom. Kao što je u izvještaju navedeno, zahtjevi koji možda podržavaju indirektno provođenje poreskih obaveza povećavaju regulatorni teret. U svim slučajevima (kako je prikazano i gore opisanim *ad hoc* rješenjem u Zenici) je evidentno da zahtjevi koji se odnose na status nekretnine usporavaju proces ispunjavanja minimuma tehničkih uslova. Preduslovi uključuju dokaz o vlasništvu i prava korištenja. Pravno gledano, inspekcijski pregled bi trebao obuhvatati i provjeru

upotrebljene dozvole. Međutim, s obzirom da je veoma mali broj osnivača preduzeća u mogućnosti obezbijediti ovu dozvolu za prostorije koje uzimaju pod zakup, Vlada kantona Sarajevo je izdala odluku da se građevinska dozvola smatra dovoljnom u ovakvim slučajevima. U Banjoj Luci je usvojena slična odluka.

Gore navedeni regulatorni bajpasi (uključujući i one navedene u Zenici) odražavaju nekoliko ključnih elemenata: 1) regulatorno okruženje je nerealno u toj mjeri da lokalni zvaničnici moraju u određenim trenucima odobriti neispunjene uslove, da se «sistem» u svojoj sadašnjoj strukturi ne bi raspao, 2) regulatorna revizija se ne koristi efikasno u cilju rješavanja ovih sistemskih poremećaja, 3) ovi sistemske problemi se događaju zbog toga što jedna funkcija vlade (u ovom slučaju je to agencija koja izdaje upotrebljene dozvole) nije ili ne može zadovoljiti potrebe za svojim uslugama – a to onemogućava druge lokalne zvaničnike da donesu svoje odluke, i 4) neuspješna regulatorna kontrola korištenja i vlasništva nad zemljom je prelomna tačka koja podriva razumno regulatorno upravljanje osnivanjem preduzeća.

Dio izvještaja koji se bavi građevinskim dozvolama naglašava ovaj posljednji element. Pregledom je utvrđeno da je često veoma teško utvrditi vlasništvo u nekom razumnom vremenskom roku, ako je to i uopšte i moguće. Podaci o vlasništvu su ponekad nepotpuni, kontradiktorni ili čak nepostojeći. U slučajevima kada je imovina «nacionalizovana» od strane ranije vlasti ili je na drugi način pod kontrolom države, postoje ogromne poteškoće pri prodaji/prenosu za komercijalnu upotrebu, što iziskuju nekoliko različitih procesa.

Regulatorni sistem korištenja zemljišta podrazumijeva postojanje dobrih urbanističkih planova. Ako su ti planovi nepotpuni, zastarjeli, neadekvatni ili nefleksibilni – što je vrlo često slučaj – sistem jednostavno zakazuje, što zahtjeva *ad hoc* administrativne odluke kojima se popunjavaju nedostaci u planovima. Takve *ad hoc* odluke zahtijevaju mnogo vremena, a prati ih i mogućnost korupcije. Projekat upravne odgovornosti finansiran od strane USAID/SIDA

(*Government Accountability Project* - GAP) radi na popunjavanju ovih rupa u planiranju, a SPIRA sarađuje s njima.

Odlike se donose na puno različitim mjestima gdje umiješanost više nivoa vlasti komplikuje i usporava postupak izdavanja građevinskih dozvola: izdavanje dozvola zbog ekoloških razloga i prava priključivanja na magistralne puteve, direktno upravljanje projektima od „kantonalnog“ (u FBiH) ili „entitetskog“ značaja, razmatranje i dodjela „prvenstvenog prava korišćenja zemljišta radi građenja“, rješavanje žalbi protiv projekata koje podnose vlasnici susjednih lokacija, te pregled prijedloga investicionih projekata u ruralnim područjima. Propisi za građevinske aktivnosti su kompleksni, zahtijevaju puno vremena, a ometa ih uključenost različitih nivoa vlasti i učestvovanje strana izvan tog procesa.

U ovom izvještaju nalazimo nekoliko tema koje bi mogle biti moguća polazna tačka za pokretanje sistemskih reformi:

Poboljšanje funkcionisanja postojećih regulatornih struktura, koliko god glomazne one bile, je moguće ostvariti kada bi lokalni zvaničnici usvojili pristup veće fleksibilnosti i poboljšane „usluge klijentima“.

Bez obzira na različite nivoe regulative, opštine/gradovi imaju mogućnost da poboljšaju upravljanje i vođenje velikog broja postupaka vezanih za osnivanje preduzeća. Lokalne zajednice koje to urade mogu očekivati da će privući nova preduzeća a time i doprinijeti otvaranju novih radnih mesta.

Propisi koji nemaju direktnu vezu sa javnim politikama u vezi sa osnivanjem preduzeća bi mogli biti uklonjeni iz tog procesa (uključujući i propise o vlasništvu nad imovinom i neke aspekte provođenja poreske politike).

Minimalni tehnički uslovi i ostali preduslovi za pokretanje preduzeća ili gradnje, koji nisu neophodni za zaštitu javnih interesa, mogu biti hronološki pomjereni tako da slijede nakon početka poslovanja ili korištenja objekta, i da se provode putem naknadnih inspekcija.

Slučajevi u kojima su se organi vlade odlučili da odustanu od regulatornih elemenata zbog toga što ih je praktično nemoguće provesti su možda odgovarajuća polazna tačka za regulatornu reformu. Politička volja za promjenu postoji, a ogromna potreba za promjenama je očigledna.

Jasno je da su javni zvaničnici u vradi «žrtve» regulatornog haosa, baš kao i poslovni ljudi, graditelji i građani. Aktivnosti nekih zvaničnika da ostvare prilično dobre rezultate, uprkos zastarjelim i pretjerano komplikovanim sistema, odražavaju profesionalizam. Njihova razočaranost postojećim stanjem i razumijevanje potrebe za promjenama se mogu pozitivno iskoristiti kao prilika da se pomogne u oblikovanju ovih sistema.

Radne grupe sastavljene od relevantnih vladinih zvaničnika i predstavnika zainteresiranih strana će imati funkciju da zajedno utvrde konkretne reforme koje će podržati pokretanje preduzeća, gradnje kao i veću zaštitu javnih interesa.

Kao što je u izvještaju navedeno, zahtjevi koji možda podržavaju indirektno provođenje poreskih obaveza povećavaju regulatorni teret.

III METODOLOGIJA

Prilikom prikupljanja podataka za mjerjenje vremena i troška pokretanja preduzeća i gradnje u BiH, članovi SPIRA tima su odabrali da uzorkuju iste lokalitete koji su bili predmetom FSBAT-ovog izvještaja iz 2004. godine: grad Banju Luku, te općine Stari Grad (Sarajevo)³ i Zenicu. Kao i FSBAT, ispitivali smo postupak pokretanja društva sa ograničenom odgovornošću (d.o.o.) i zanatske radnje. U okviru komponente vezane za gradnju ispitana je veći broj različitih projekata, a pored tri ciljane lokacije prikupljeni su i ograničeni podaci iz drugih opština⁴.

Projekat SPIRA je koristio razne mehanizme za prikupljanje podataka vezano za pokretanje preduzeća: upitnike (za koje su trebali podaci o aktivnostima u periodu od septembra do novembra 2005.) i intervjuje, uzorkovanje dokumenatacije iz sudskeh/upravnih postupaka i konačno statističku analizu rješenja o registraciji prema sudskej/opštinskoj evidenciji. Ankete su proslijeđene zvaničnicima vlasti (na određenim nivoima) i vlasnicima preduzeća i poslovnim ljudima koji žive ili rade na lokacijama u razmatranju. Članovi SPIRA tima su razgovarali sa više od 20 zvaničnika vlasti, državnim službenicima, sudijama, advokatima i poslovnim ljudima.

Tim je nailazio na određene probleme prilikom prikupljanja podataka, a ponekad i na značajne poteškoće. Sistemi evidencija se značajno razlikuju od jedne do druge lokacije, a takođe se razlikuju i po kvaliteti. Na primjer, jedna lokalna uprava vodi evidenciju u kojoj se jasno vidi kada je podnesen zahtjev za registraciju radnje, te datumi kada je po tom zahtjevu izdato rješenje. Druga uprava vodi evidenciju koja pokazuje datum podnošenja zahtjeva, ali kada je u pitanju izdavanje rješenja-postoji samo evidentirana informacija "da - ne" u smislu da li je rješenje izdato u zakonski propisanom roku. Poređenja sudskeh registara su otežana zato što sudovi u Sarajevu i Zenici evidentiraju stvarni datum izdavanja rješenja, dok sud u Banjoj Luci evidentira zatvaranje predmeta pod "datumom arhiviranja". Nakon što smo ustanovili određeni model kada su u pitanju datumi arhiviranja bili smo u mogućnosti smanjiti prosječni broj dana za izdavanje rješenja (po osnovu stanja odraženog u evidenciji) za 7 dana, jer učestalost arhiviranja, čini se, odražava da je otprilike toliki prosječni raspon između ova dva događaja.

SPIRA se upustila u prikupljanje i pregled ogromne evidencije registracije preduzeća zato što su podaci sakupljeni drugim mehanizmima pokazali značajna odstupanja među lokacijama u okviru istraživanja projekta SPIRA, te odstupanja između preliminarnih rezultata projekta SPIRA i onih objavljenih od strane FSBAT-a. Zabrinuti da uzorci na kojima smo radili nisu reprezentativni, projekat SPIRA je prikupio podatke o trajanju pojedinačnih postupaka registracije koji su započeti u drugom kvartalu (april, maj i juni) kalendarske 2005. godine. Pregledani su sudske registri (evidencije) koji pokazuju datum pokretanja postupka, a kasnije i njihovo rješenje, na koji način je zapaženo vrijeme trajanja postupka. U Sarajevu je evidentirano 139 sudskeh postupaka registracije, u Zenici 52, a u Banjoj Luci 180. Što se tiče

³ Kako je procedura za registraciju društva sa ograničenom odgovornošću ista u cijelom Sarajevu, rezultati u ovom području su navedeni kao „Sarajevo“ umjesto „Općina Stari Grad“.

⁴ Radna grupa projekta SPIRA je blisko sarađivala sa projektom GAP finansiranim od strane USAID/SIDA u pogledu izrade korišćene ankete/upitnika kao i u pogledu razmjene informacija.

registracije radnji koja se vodi na opštinskom nivou, u statističku analizu uključen je broj postupaka kako slijedi: Stari Grad 41, Zenica 43 i Grad Banja Luka 423. Zbog problema vezanih za unos podataka, 90 slučajeva od banjolučkih 423 su nasumično odabrani.

Tim je očekivao da 2. kvartal seže dovoljno unazad da bi izdata rješenja trebali imati čak i sudovi/uredi sa zaostalim predmetima gdje je zahtijevano dostavljanje dodatne dokumentacije. Ali to nije uvijek bio slučaj. Značajan broj otvorenih predmeta podnesenih u tom kvartalu je bio evidentan u sudskom registru u vrijeme kada je tim projekta SPIRA vršio pregled. U svrhe statističke analize, ovim danima su pripisani datumi revizije koju je vršila SPIRA (januar 2006.) kao vještački datumi "zatvaranja". Posljedično, ovi slučajevi odražavali su trajanje od 6 do 9 mjeseci, što je imalo tendenciju promjene prosjeka. Pod pretpostavkom da se radi o slučajevima gdje sud/ured jednostavno nije izdao rješenje, takva tendencija odražava realnost samog procesa. Međutim, prihvatomo činjenicu da je lako moguće da su zvaničnici od klijenta zahtijevali dostavljanje dodatne dokumentacije te da otvoreni predmet ustvari odražava situaciju gdje podnositelj zahtjeva to nije učinio. Imajući ovo na umu, izradili smo drugu tabelu iz koje smo isključili otvorene predmete.

Kako je već sugerisano, metodologija projekta SPIRA ne ograničava svoj pregled na one slučajeve gdje podnositelj podnosi zahtjev koji je savršeno uredan. Osnovni neuspjesi sistema registracije i postregistracije, čini se, leže u načinu definisanja greške u podnošenju zahtjeva i u načinu postupanja sa "pogrešnim" zahtjevima (što takođe može biti slučaj i sa predmetima koji su otvoreni možda i u beskonačnost). Kako je napomenuto u rezimeu, neki od ovih problema rješavaju se DFID-ovim projektom reforme registracije preduzeća. Ali u odnosu na postupak poslije registracije uopšte, ovaj problem se zasigurno nastavlja.

SPIRA počinje sa pretpostavkom da sveukupni proces dobijanja dozvola za preduzeće ili gradnju treba biti dovoljno jasan i racionalan da kompletni i tačni zahtjevi budu standard prije nego izuzetak. Ovo čini sastavni dio procesa pojednostavljivanja. Podaci trebaju biti sagledani u svjetlu stvarnog trajanja ovih postupaka, a ne trajanja pod optimalnim okolnostima.

Ovo se takođe primjenjuje i na analizu početka gradnje, koja na mjestima daje vremenske rokove važeće u najboljim slučajevima ali takođe daje i naznaku vjerovatnog trajanja u stvarnom svijetu. Podaci prikupljeni za dio izvještaja koji se odnosi na gradnju uključuju ankete provedene kod zvaničnika opština i mnogih ministarstava koja se bave pitanjima prostornog uređenja. Razgovori su vođeni sa investorima iz Sarajeva i Banjaluke, Urbanističkim institutom RS, Zavodom za izgradnju grada Banja Luke, Regionalnom privrednom komporom Banjaluke i Zavodom za izgradnju kantona Sarajevo. Opštinski uredi koji vode postupke izdavanja urbanističke saglasnosti, građevinske i upotrebne dozvole, iste arhiviraju odvojeno i ne vode registrsku evidenciju. Posljedično, široka statistička analiza poput prednje date za registraciju preduzeća nije bila moguća. Međutim, zaključeni predmeti su pregledani tamo gdje su bili dati na raspolaganje. U Zenici je nasumično odabранo 10 takvih predmeta dok su u Sarajevu timu bile date informacije vezane za 4 predmeta.

Primjeri upitnika, zabilješke/zapisnici sa razgovora kao i podaci prikupljeni prilikom pregleda dokumentacije čuvaju se u kancelariji projekta SPIRA na 6. spratu poslovnog centra UNITIC. Osobe zainteresovane za naše nalaze su dobrodošle da ih pregledaju pod uslovima zaštite poslovne tajne tamo gdje je to neophodno.

Statistički zaključci u ovom izvještaju su doneseni korišćenjem standardnih softverskih paketa: Microsoft Excel i SPSS.

IV POSTUPAK OSNIVANJA PREDUZEĆA I ZANATSKO-PREDUZETNIČKE DJELATNOSTI

Zakonski okvir koji reguliše registraciju preduzeća i zanatsko-preduzetničke djelatnosti može se podijeliti u dvije grupe:

1. Osnovni zakoni i podzakonska akta koji su neophodni i koji se konstantno primjenjuju kod osnivanja preduzeća ili zanatsko-preduzetničke djelatnosti/zanatske radnje. Njima se regulišu značajna pitanja i postupci koji su nezamjenljivi u postupku stvaranja preduzeća ili zanatske radnje. Broj ovih zakona i podzakonskih akata je mali i relativno ih je lako nabrojati;
2. Ostali zakoni i pripadajuća im podzakonska akta, koji nisu osnovni i primjenjuju se samo u specifičnim situacijama. Ova grupa propisa reguliše dodatna pravila i uslove koje treba ispuniti kako bi poslovna djelatnost nastala i funkcionalisala u potpunosti. Oni se obično tiču pravne regulative preduzeća, određene vrste djelatnosti, geografskog područja, struke i sl. Broj ovih zakona i podzakonskih akata je ogroman te ih je veoma teško ustanoviti bez poznavanja svih praktičnih detalja vezanih za određenu poslovnu djelatnost.

Što se samog pravnog okvira u Federaciji BiH tiče, u njemu trenutno vlada svojevrsna 'zona sumraka' prouzrokovana postojanjem paralelnih zakona; novog koji je zvanično na snazi, ali se ne primjenjuje i starog koji se još uvijek primjenjuje, mada je zvanično ukinut. Ovakva situacija vlada i u sferi osnivanja zanatsko-preduzetničke djelatnosti i osnivanja pravnih subjekata.

Definicije:

Društvo sa ograničenom odgovornošću je pravno lice čiji je osnovni kapital podijeljen na uloge članova. U tim preduzećima svaki član je odgovoran do visine svog uloga. Ova pravna lica se upisuju u osnovni u RS ili opštinski sud u FBiH.

Aкционarsko društvo je pravno lice čijim akcijama se prometuje na berzi. Vrijednost akcije je zasnovana na cijeni kapitala. Ova pravna lica se registruju u osnovnom суду u RS ili na opštinskom sudu u FBiH.

Zanatsko-preduzetnička djelatnost/samostalna radnja je fizičko lice koje samostalno obavlja poslovnu djelatnost sa ili bez poslovnog prostora. U slučaju ortakluka, ortaci neograničeno solidarno odgovaraju za obaveze.

Postupak se definije kao međusobni odnos osnivača preduzeća/preduzetnika i/ili preduzeća sa trećim licima (vladine organizacije, sudovi, poreski organi, penzioni fondovi i sl.)

Vrijeme je izraženo u kalendarskim danima. Koraci koji se završavaju odmah (npr. otvaranje bankovnog računa) se evidentiraju kao 0 dana.

Biznis je opšti pojam koji se odnosi kako na duštvu sa ograničenom odgovornošću kao pravno lice, tako i na zanatsku radnju kao fizičko lice koje obavlja poslovnu aktivnost.

Preduzetnik je lice koje je vlasnik biznisa.

Naknada je iznos novca koji se naplaćuje preduzetniku ili biznisu od strane relevantnog državnog organa.

Trošak je bilo koji iznos novca koji ne predstavlja naknadu koja se naplaćuje preduzetniku ili biznisu u postupku osnivanja.

Ovjera je procedura u smislu notarizacije, izdavanja potvrde, odnosno potvrđivanje saznanja o dokumentu.

Napomena: Iako je SPIRA posebno zainteresovana za razvoj malih i srednjih preduzeća (MSP), ovaj izraz nije korišten u ovom izvještaju zato što ne predstavlja pravno relevantan termin u smislu važeće pravne regulative u BiH.

Pretpostavke:

Aktuelna šema procesa osnivanja biznisa bazira se na slijedećim pretpostavkama:

- **Preduzeće:** društvo sa ograničenom odgovornošću koje se bavi trgovinom, uključujući i vanjsku trgovinu. Ova pretpostavka se koristi zbog činjenice da je ovo najčešće registrirana kombinacija vrste preduzeća i poslovne djelatnosti.
- **Kapital:** vlasnik ulaže iznos od 2000 KM kao osnovnu glavnicu preduzeća. Ova pretpostavka se koristi iz razloga što je to zakonom propisani minimalni iznos, što ga, istovremeno, sebi može priuštiti najveći broj građana Bosne i Hercegovine koji započinju privatni biznis. Ova pretpostavka je takođe korišćena u prvoj studiji FSBAT-a iz 2004. godine;
- **Zanatstvo:** poslovna aktivnost bilo koje vrste za koja se prema zakonu mora obaljati u poslovnom prostoru.
- **Korišćenje profesionalnih usluga:** pretpostavka je da su svi potrebni dokumenti pripremljeni, kao i sve neophodne radnje preduzete od strane samog preduzetnika, bez angažovanja profesionalnih usluga, poput usluga advokata, konsultantskih preduzeća, itd.
- **Naknade:** iznos naknade koji je prikazan u ovom izvještaju jeste pojedinačni iznos naknade, ili ukupni iznos naknade dobijen sabiranjem pojedinačnih naknada. U slučaju kada iznos naknade varira, navodi se raspon od minimalnog do maksimalnog.
- **Troškovi:** iznos troška prikazan u ovom izvještaju jeste pojedinačni iznos troška ili ukupni iznos troška dobijen sabiranjem određenog broja pojedinačnih troškova.
- **Ukupni trošak:** zbirni iznos plaćenih naknada i troškova.

Opšte informacije

U razmatranju procesa vezanih za osnivanje biznisa, treba imati u vidu šta je prevashodni cilj postojećih zakonskih rješenja. Čime se opravdava postojanje prepreka na koje biznisi nailaze? Registracijom se, prije svega, uređuje pravni status biznisa (bilo kao pravnog ili fizičkog lica), a u svrhu uspostavljanje odgovornosti za obaveze kao i za potrebe državne regulative. Njome se takođe uspostavlja mehanizam za informisanje javnosti o činjenici postojanja biznisa i njegovom pravnom statusu. Pored toga, društva sa ograničenom odgovornošću moraju ispuniti uslov kapitala čime se osigurava da korporativno tijelo ima dovoljna sredstva za izmirivanje minimuma obaveza (iako istraživanje pokazuje da postojanje ovog uslova baš i ne osigurava kompenzaciju licima koja od takvih društava zahtijevaju odštetu).

Propisi kojima se uređuje proces pokretanja biznisa mogu se koristiti za ostvarivanje različitih državnih interesa, kao što je poštivanje propisa o zaštiti radnika, ili zaštiti okoline. Glavno

pitanje koje proističe iz ovog konteksta jeste da li država nepotrebno i indirektno prebacuje teret na biznise, umjesto da koristi druge, direktnе mehanizme (kao na primjer, da direktnо naplaćuje porez, umjesto da sprečava registraciju biznisa nekome ko ima udio u preduzeću sa neizmirenim poreskim obavezama). Drugo pitanje koje se nameće je da li postoje uslovi koji su jednostavno nepotrebni sa stanovišta zaštite javnog interesa, a koji usporavaju i ometaju pokretanje biznisa. Kao primjer se može navesti zahtjev da biznis ispunи minimalne tehničke uslove, što se provjerava na licu mjesta od strane nadležnog organa. Ova provjera za nekoliko dana, ili čak sedmica, dodatno produžava period koji predhodi samom početku poslovanja i zapošljavanja radnika. U nekim zemljama, pitanje ispunjavanja minimalnih tehničkih uslova se rješava tako što osnivač potpiše izjavu u kojoj svojim potpisom potvrđuje da je upoznat sa ovim uslovima i da ih ispunjava, dok radovne regulatorne inspekcije naknadno vrše provjeru poštivanja i to nakon početka poslovanja.

Postojeći proces pokretanja biznisa u Bosni i Hercegovini oblikovan je pod uticajem pitanja iz slijedećih oblasti:

- zaštite povjerilaca (uključujući i državu) od prevare od strane vlasnika biznisa;
- naplate poreza i prevencija utaje poreza;
- zaštite prava vlasništva;
- zaštite uposlenika;
- zaštite okoliša;
- zaštite javnih dobara;
- zaštite zdravlja stanovništva;
- zaštite javne sigurnosti;
- zaštite javnog reda i mire;
- zaštite prirodnih resursa;
- urbanog planiranja i sprečavanja nezakonite gradnje.

Ove su samo glavne oblasti koje redovno utiču na pokretanja biznisa, ali postoji i veliki broj drugih oblasti koje imaju uticaja u određenoj situaciji, npr. kada je u pitanju određena privredna djelatnost, određeni pravni status, strano ulaganje, geografsko područje, itd.

Sekundarna uloga registracije prepliće se sa primarnom tako da se često događa da ostvarenje drugih interesa postaje važnije od samog pokretanja biznisa te može da optereti čitav process do te mjere da počne gušiti razvoj biznisa. Ovakva situacija traži odgovor na dva ključna pitanja:

- da li korištenje procesa pokretanja biznisa kao sredstva za ostvarenje drugih ciljeva zaista, u stvarnosti, daje željeni rezultat?
- da li se željeni rezultat može ostvariti korištenjem nekog drugog sredstva, a ne procesa pokretanja biznisa.

Ova pitanja treba imati na umu prilikom čitanja Izvještaja u dijelu koji se odnosi na proces pokretanja biznisa.

Proces pokretanja biznisa odvija se u tri faze:

1. **Predregistraciona faza:** potrebnu dokumentaciju koja se zakonom zahtjeva, osnivač pribavlja od različitih državnih organa (na primjer, poresko uvjerenje, rodni list, itd.), ili

- obezbjeduje kopije dokumenata ovjerene od strane određenog državnog organa, poput suda, opštine i slično;
2. **Registraciona faza:** preduzeće/radnja se registruje kod suda/opštine. U ovoj fazi biznis (preduzeće ili zanatska radnja) je nastao u pravnom smislu;
 3. **Postregistraciona faza:** svi tehnički detalji i formalnosti na osnovu kojih biznis postaje u potpunosti funkcionalan su dovršeni, npr. poreska registracija i dobijanje JIB-a kod poreskog organa, otvaranje bankovnog računa, utvrđeno je ispunjavanje minimalnih tehničkih uslova od strane nadležnog državnog organa, itd.

Ove tri faze jednako se primjenjuju na postupak osnivanja kako preduzeća tako i zanatske radnje.

Društvo sa ograničenom odgovornošću (d.o.o.)

Tabele date u nastavku daju prikaz sadašnjih faza postupka osnivanja, pojedinačne postupke/radnje u okviru svake faze, pripadajuće troškove i potrebno vrijeme:

Predregistaciona faza:

Legenda:

V = vrijeme

UT = ukupni troškovi

Postupak /radnja	Sarajevo		Zenica		Banja Luka	
	V	UT	V	UT	V	UT
Uplata depozita	0	2000	0	2000	0	2000
Prikupljanje i priprema dokumentacije	10	166	10	166	10	16
UKUPNO:	10	2166	10	2166	10	2016

Tabela 1

Napomena: Za razliku od Federacije, izdavanje uvjerenja o neizmirenim poreskim obavezama trenutno se ne zahtijeva u Republici Srpskoj u ovoj fazi.

Registraciona faza:

Postupak/radnja	Sarajevo		Zenica		Banja Luka	
	V	UT	V	UT	V	UT
Postupak registracije u sudu	66	405	14	320	80	950

Tabela 2

Postregistraciona faza:

Postupak /radnja	Sarajevo		Zenica		Banja Luka	
	V	UT	V	UT	V	UT
Nabavka pečata (po narudžbi)	2	55	2	55	2	60
Namjena prostora (samo u Sarajevu)	3	36				
Rješenje o ispunjavanju minimalnih tehničkih uslova	92	170	15	200	25	241
Poreski broj (JIB)/statistički broj (Federacija)	5	0	5	0		
Statistički broj (RS)					3	70
Poreski broj (JIB) (RS)					5	30
Otvoranje bankovnog računa	0	0	0	0	0	36
Registracija preduzeća kod PIO	2	4	2	0	2	0
Carinski broj	7	47	7	47	7	47
Naknada za isticanje firme		300		300		1000
UKUPNO	111	612	26	607	44	1484

Tabela 3

Uporedni pregled vremena i troškova

FAZA	SARAJEVO		ZENICA		BANJA LUKA	
	V	UT	V	UT	V	UT
Prije registracije	10	2166	10	2166	10	2016
Registracija	50	405	14	320	61	950
Poslije registracije	111	612	26	607	44	1484
UKUPNO:	171	3183	50	3093	115	4450

Tabela 4

Ova tabela uključuje vremenski period potreban za registraciju društva sa ograničenom odgovornošću (d.o.o) s tim da kalkulacija ne uključuje sudske predmete koji su u toku.

Napomena: U slučaju Zenice nisu razmatrani otvoreni sudski predmeti.

Uporedni pregled vremena i troškova

FAZA	SARAJEVO		ZENICA		BANJA LUKA	
	V	UT	V	UT	V	UT
Prije registracije	10	2166	10	2166	10	2016
Registracija	66	405	14	320	80	950
Poslije registracije	111	612	26	607	44	1484
UKUPNO:	187	3183	50	3093	134	4450

Tabela 5

Tabela br. 5 prikazuje dužinu trajanja procesa registracije d.o.o pred sudom, gdje su prilikom izrade kalkulacije uključeni i otvoreni sudski predmeti.

Napomena: U slučaju Zenice nisu razmatrani otvoreni sudski predmeti.

Evidentno je da je proces osnivanja preduzaća u Zenici dosta sličan onom u Sarajevu.

Razlike postoje u registracionoj i postregistracionoj fazi kako slijedi:

Razlika u:	Sarajevo	Zenica
Registracija preduzeća:	Vrijeme: 66 dana Rješenje o upisu u sudski registar dostavlja samo podnosiocu zahtjeva	Vrijeme: 15 dana Rješenje o upisu u sudski registar dostavlja podnosiocu zahtjeva i još sedam institucija
Ukupni iznos naknade za registraciju:	405	320
Ukupni trošak poslije registracije	612	607
Odobrenje svrhe prostora	DA	NE
Ispunjavanje minimalnih tehničkih uslova	Nadležnost: Stručni tim Kantonalnog ministarstva za privredu Dokumentacija: Potrebno 7 dokumenata Trajanje: 92 dana	Nadležnost: Općina Zenica - Odjeljne za privredu Dokumentacija: Potrebna 3 dokumenta Trajanje: 25 dana

Tabela 6

Broj i vrsta pravnih postupaka

Ako se izuzme ovjera dokumenata kao minoran postupak, osnivanje preduzeća se svodi na:

- Sarajevo: **1 sudski predmet** (faza registracije) i **7 upravnih predmeta** (1 u fazi prije registracije i 6 u fazi poslije registracije).
- Zenica: **1 sudski predmet** (faza registracije) i **6 upravnih predmeta** (1 u fazi prije registracije i 5 u fazi poslije registracije).
- Banja Luka: **1 sudski predmet** (faza registracije) i **5 upravnih predmeta** (u fazi poslije registracije).

Svaka predmet potencijalno prolazi kroz sve faze postupka: od podnošenja zahtjeva do donošenja odluke kada nadležni državni organ izdaje pismeno rješenje. Ovo obuhvata i pravo žalbe drugostepenom organu.

U cilju boljeg razumijevanja kompleksnosti procesa osnivanja preduzeća, tabele date u nastavku prikazuju nivoe uključenih državnih organa kao i vrstu postupka koji se primjenjuje:

SARAJEVO/ZENICA

Napomena: Predregistraciona faza i registraciona faza su identične u ova dva grada. Razlika postoji samo u postregistracionoj fazi.

Predregistraciona faza:

NADLEŽNI ORGAN	POSTUPAK
Sud	sudski
Opština	upravni
Ovlašćeni sudski vještak	sudski
Federalna poreska uprava- Kantonalni ured	upravni

Tabela 7

Registraciona faza:

NADLEŽNI ORGAN	POSTUPAK
Opštinski sud	sudski

Tabela 8

SARAJEVO

Postregistraciona faza:

NADLEŽNI ORGAN	POSTUPAK
Opština	upravni

NADLEŽNI ORGAN	POSTUPAK
Kantonalno Ministarstvo za privredu	upravni
Federalna poreska uprava- Kantonalni ured Federalni zavod za statistiku-Kantonalno odjeljenje	upravni
PIO/MIO - Kantonalni ured	upravni
Uprava za indirektno oporezivanje (Nivo BiH)	upravni

Tabela 9

ZENICA

Postregistraciona faza:

NADLEŽNI ORGAN	POSTUPAK
Općina	upravni
Federalna poreska uprava-Kantonalni ured Federalni zavod za statistiku-kantonalno odjeljenje	upravni
PIO/MIO – Kantonalni ured	upravni
Uprava za indirektno oporezivanje (Nivo BiH)	upravni

Tabela 10

BANJA LUKA

Predregistraciona faza:

NADLEŽNI ORGAN	POSTUPAK
Osnovni sud	sudski
Gradska uprava	upravni
Ovlašćeni sudski vještak	sudski

Tabela 11

Registraciona faza:

NADLEŽNI ORGAN	POSTUPAK
Osnovni sud	sudski

Tabela 12

Postregistraciona faza:

NADLEŽNI ORGAN	POSTUPAK
Gradska uprava	upravni
Zavod za statistiku RS	upravni
Poreska uprava RS - Odjeljenje BL	upravni
Penzioni fond	upravni
Uprava za indirektno oporezivanje	upravni

Tabela 13

Potrebni dokumenti:

Analiza svake faze procesa osnivanja preduzeća pokazuje da, u većini slučajeva državni organi zahtijevaju od osnivača/preduzeća da dostave kopije dokumenata koje izdaju drugi državni organi. Isti dokumenti koji se izdaju u ranijim fazama se traže ponovo u kasnjim fazama. Ovi dokumenti trebaju biti kopirani i ovjereni kod nadležnog državnog organa. Kada se ovo dupliranje ima u vidu, broj stvarno potrebnih dokumenata se smanjuje.

Ukupan broj pojedinačnih dokumenata je kako slijedi:

SARAJEVO

Faza	Broj dokumenata
Registraciona	9
Postregistraciona	35
UKUPNO:	44

Tabela 14

Tabela u nastavku daje pregled dokumenata koji se traže nekoliko puta:

DOKUMENT	Broj puta		IZDAJE
	se traži	ovjerava	
Registracija preduzeća	6	3	Sud
Dokaz o vlasništvu prostora (izvod iz zemljišne knige) ako je prostor u vlasništvu	3	1	Sud
Ugovor o zakupu (za prostor pod zakupom)	3	3 (poreski organi)	Preduzeće
Odluka ili ugovor o osnivanju preduzeća	2	1	Osnivač (osnivači)
Uvjerenje o poreskoj registraciji	4	1	Poreska Uprava

Tabela 15

Ovim se stvarni broj dokumenata smanjuje na 35.

ZENICA

Faza	Broj dokumenata
Registraciona	9
Postregistraciona	25
UKUPNO:	34

Tabela 16

Slijedeća tabela prikazuje dokumenate koji se traže nekoliko puta:

DOKUMENT	Broj puta		IZDAJE
	se traži	ovjerava	
Registracija preduzeća	5	4	Sud
Dokaz o vlasništvu prostora (izvod iz zemljišne knige) ako je prostor u vlasništvu	2	0	Sud
Ugovor o zakupu (za prostor pod zakupom)	2	0	Preduzeće
Uvjerenje o poreskoj registraciji	3	0	Poreska uprava

Tabela 17

Ovim se stvarni broj dokumenata smanjuje na **26**.

BANJA LUKA

Faza	Broj dokumenata
Registraciona	8
Postregistraciona	31
UKUPNO:	39

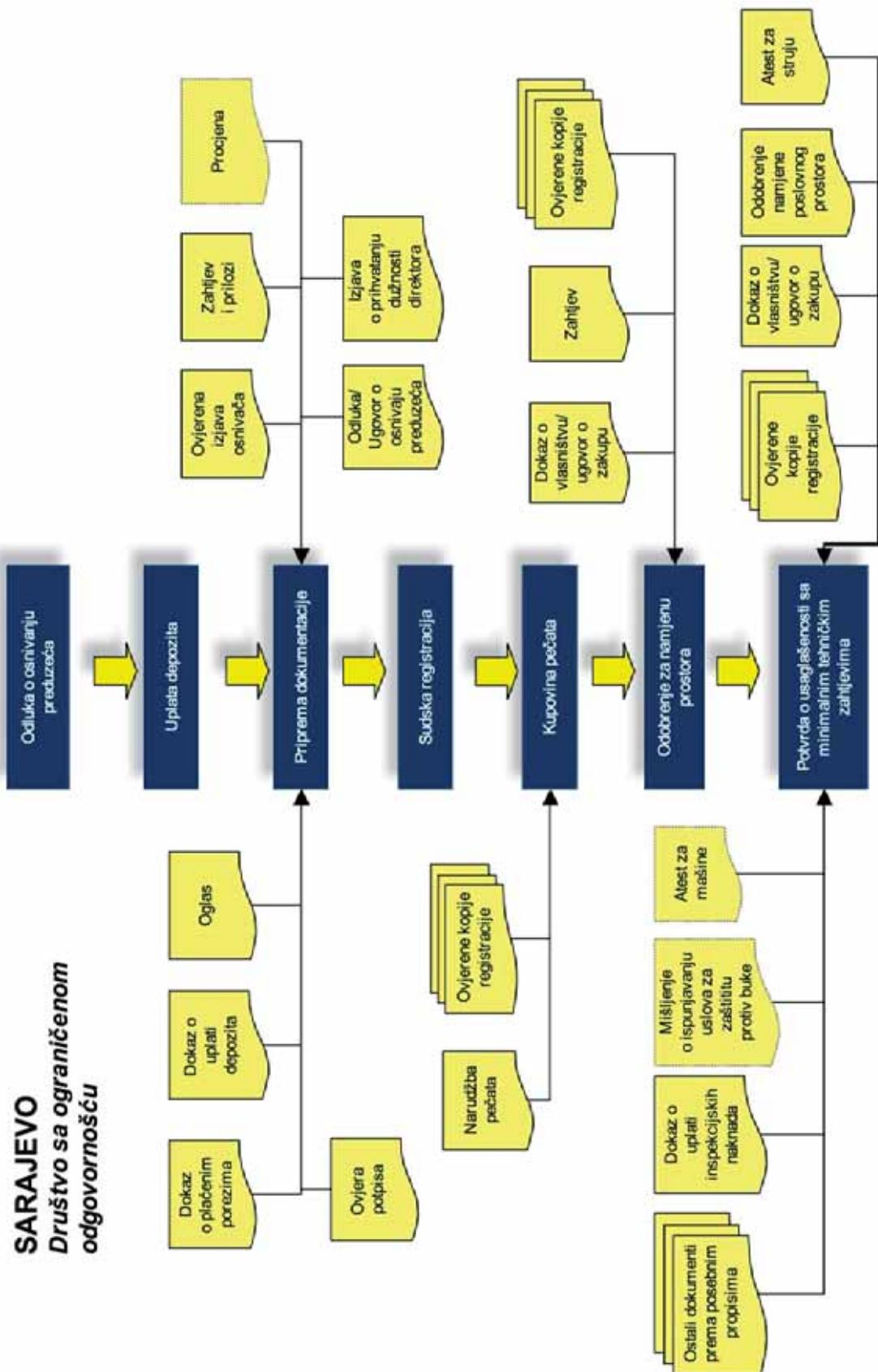
Tabela 18

Slijedeća tabela predstavlja dokumente koji se traže nekoliko puta:

DOKUMENT	Broj puta		IZDAJE
	potrebno	legalizovano	
Registracija preduzeća	7	7	Sud
Kopija lične karte vlasnika/direktora	3	2	Policija
Potpisi ovlaštenih lica	4	2	Preduzeće
Obavijest od Zavoda za Statistiku	2	2	Zavod za statistiku
Uvjerenje o poreskoj registraciji - Jedinstveni identifikacioni broj (JIB)	3	2	Poreska uprava

Tabela 19

Ovo stvarani broj dokumenata smanjuje na **21.**



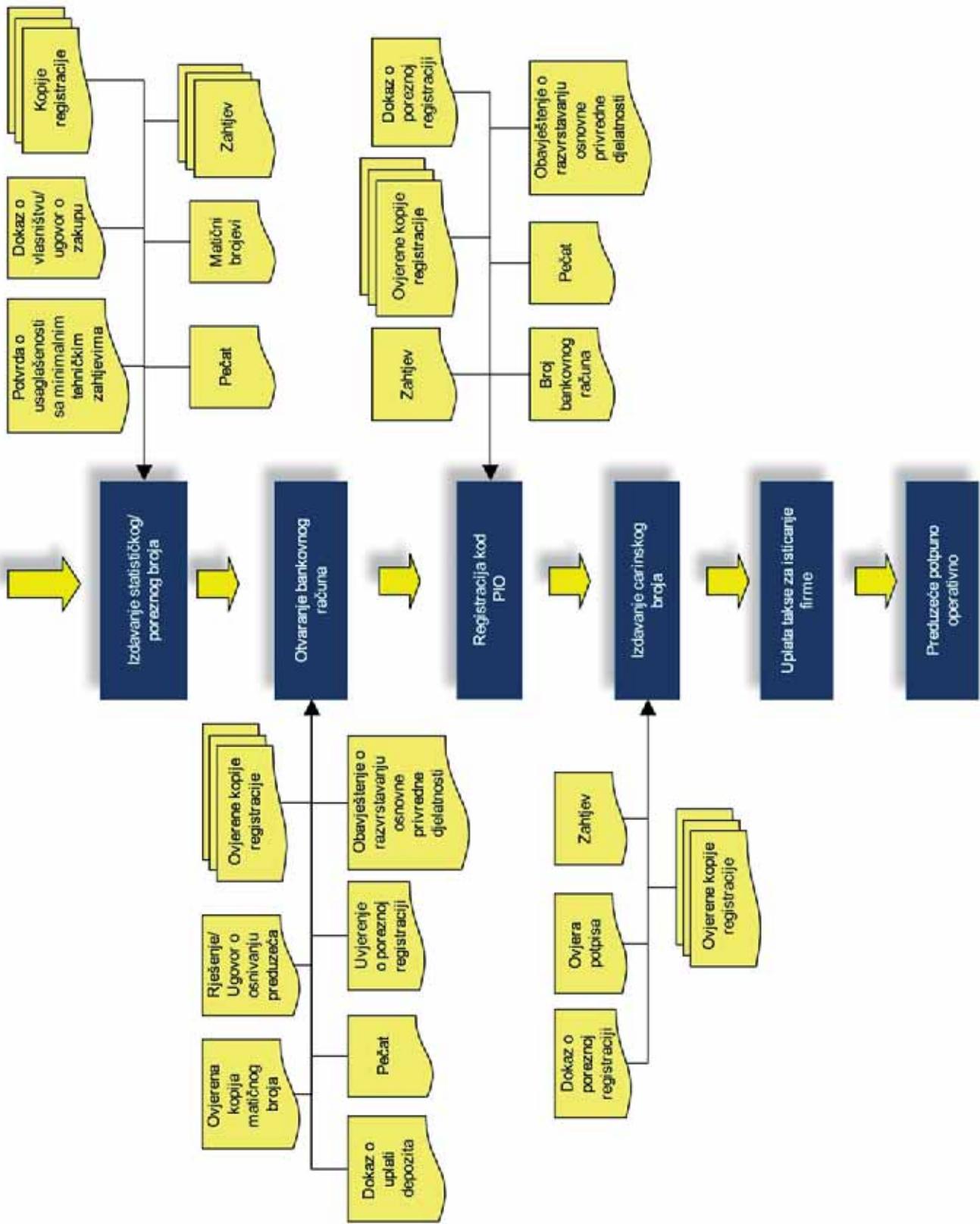
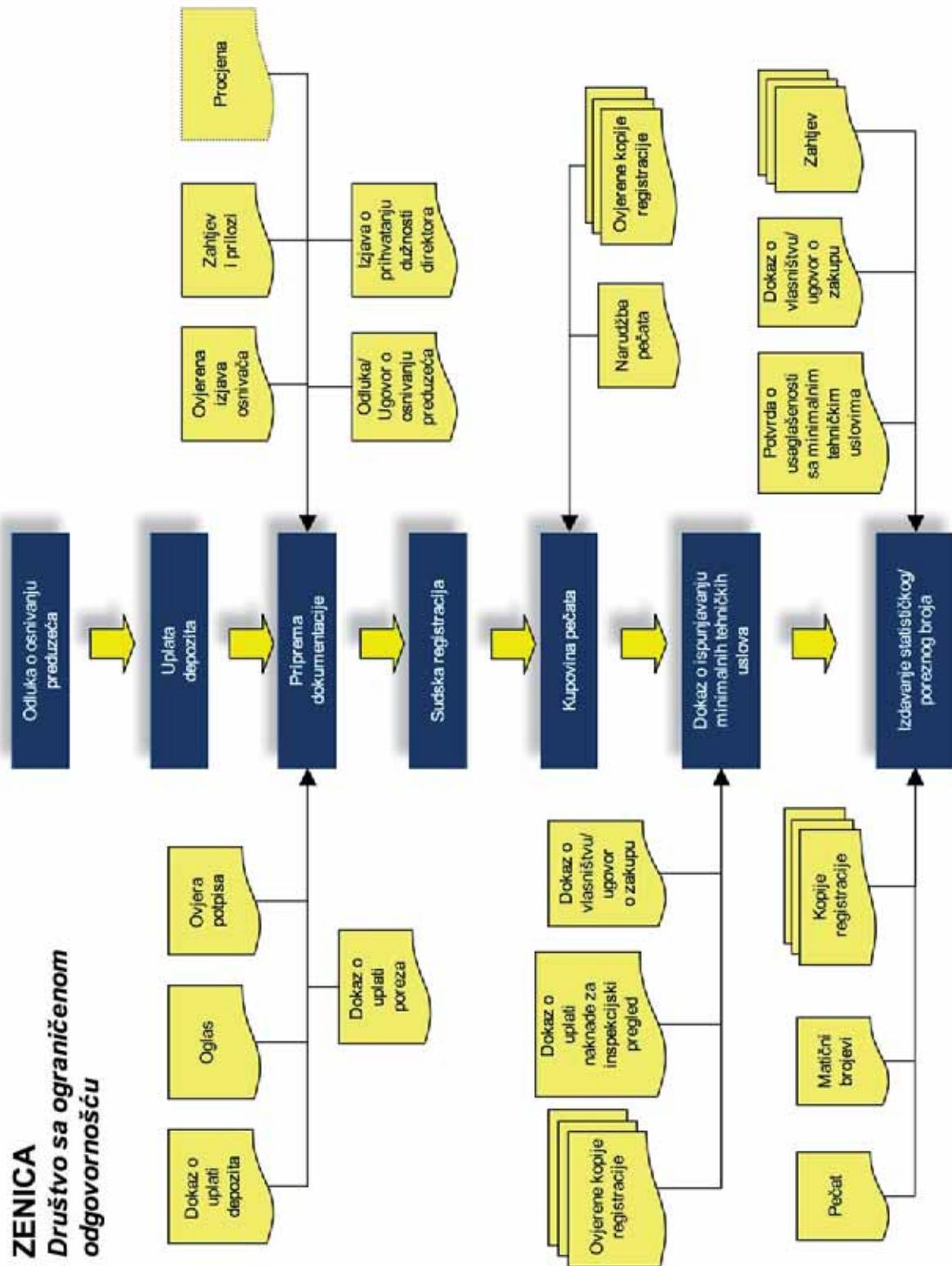


Tabela 20



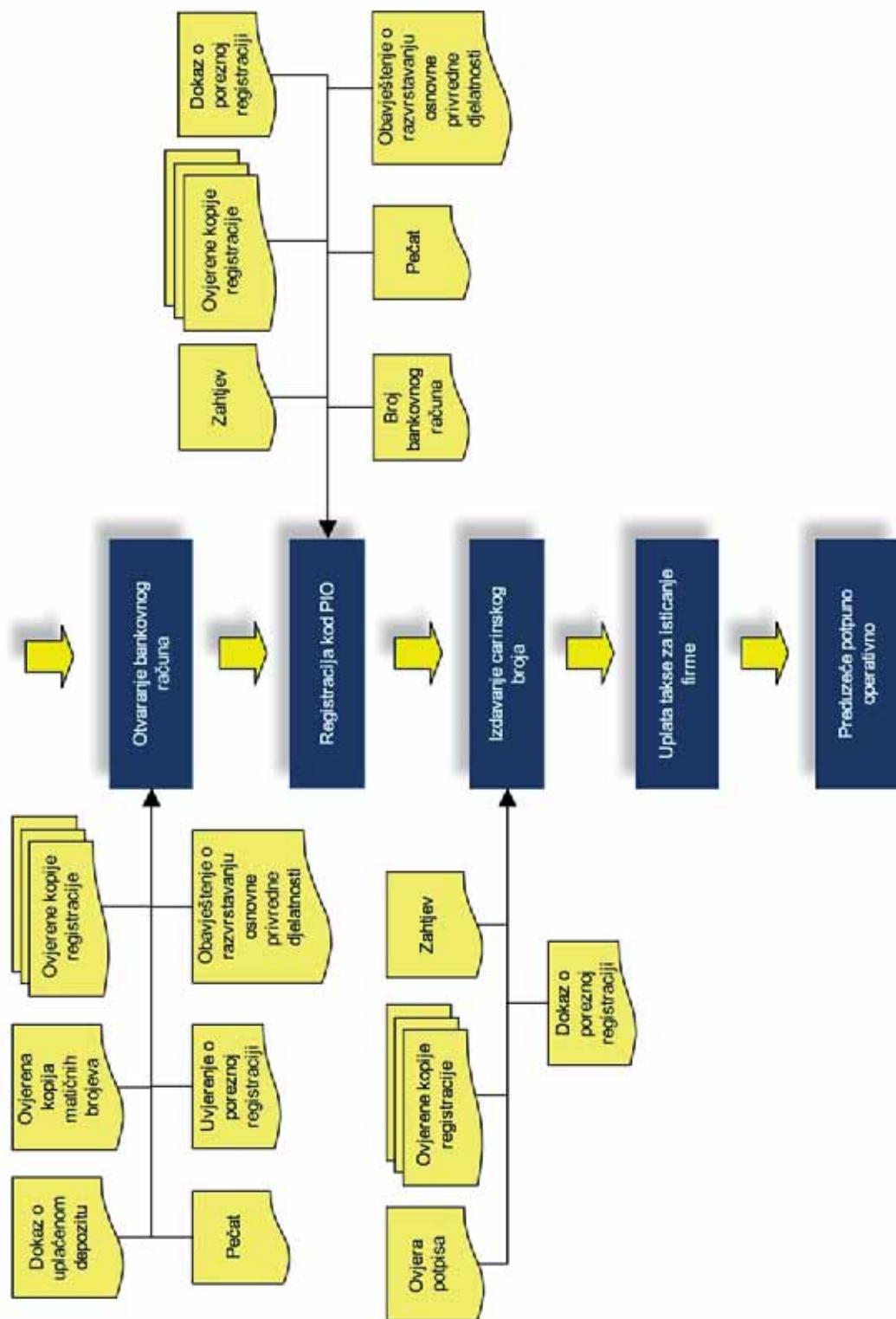
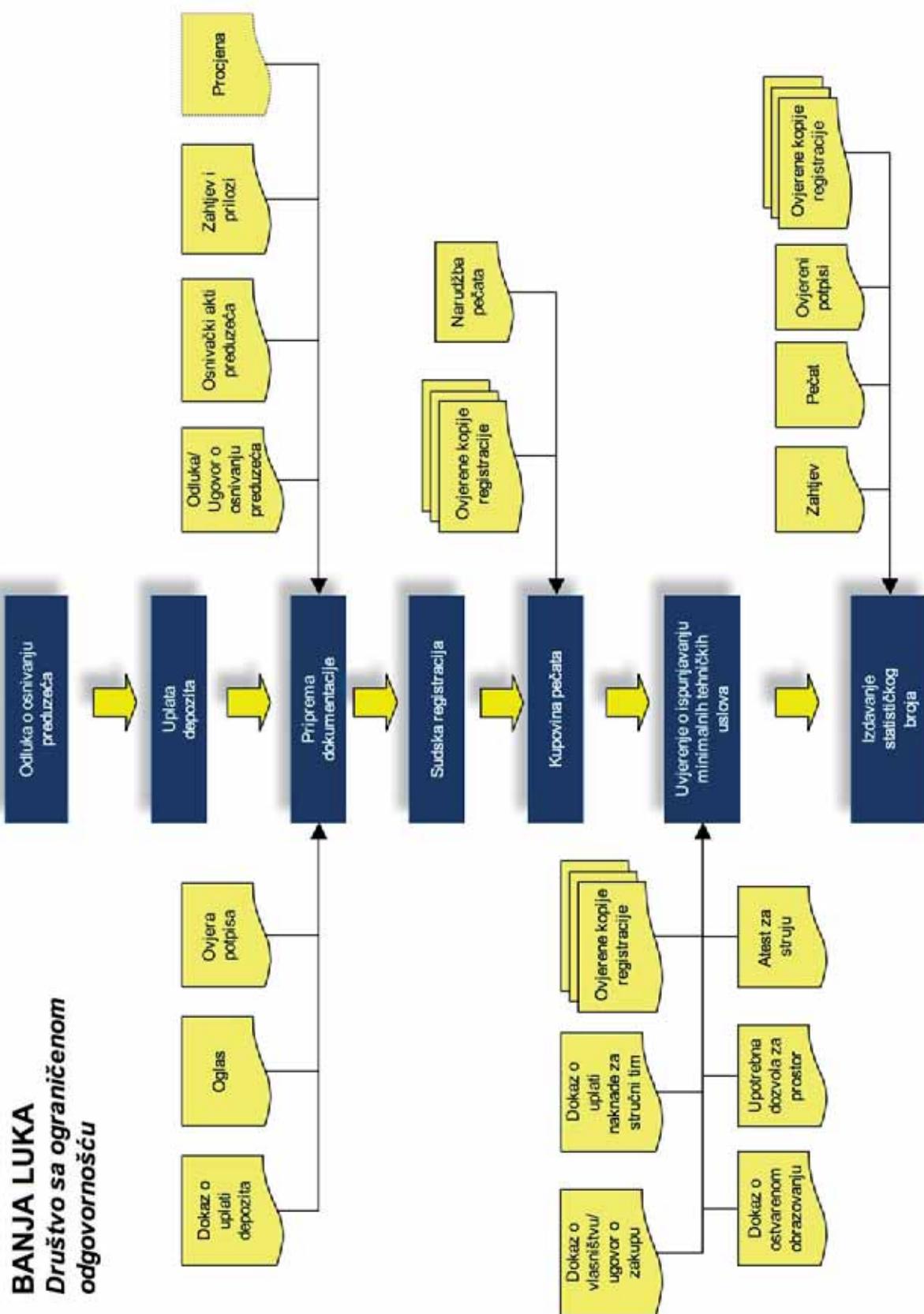


Tabela 21



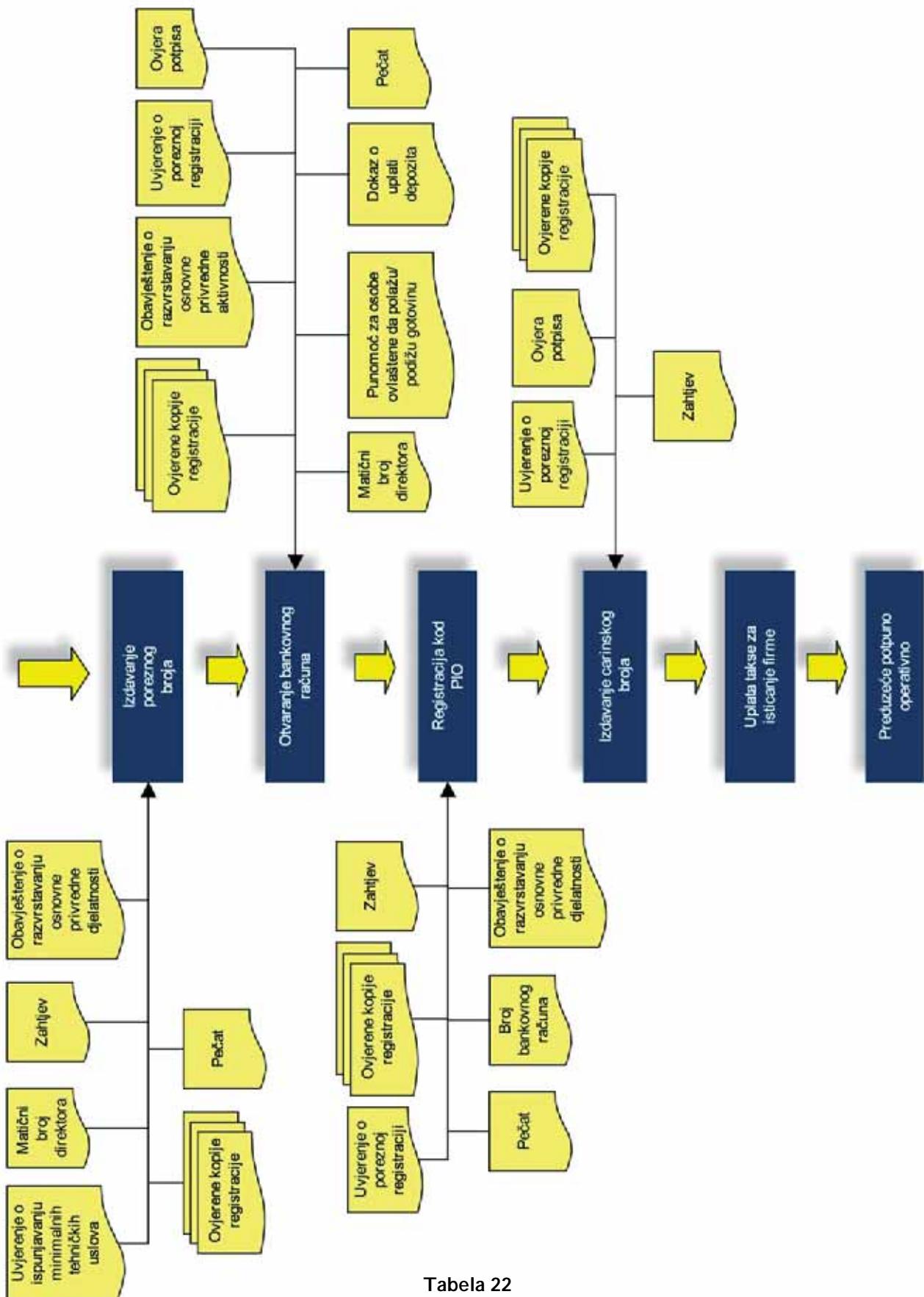


Tabela 22

ZAKLJUČCI

Saznanja upućuju na to da trenutni proces pokretanja biznisa ne predstavlja proceduru sa jasno definisanim koracima i pravilima koja su pažljivo osmišljena od prvog do zadnjeg koraka. To je, u stvari, zamršeni proces koji uključuje veliki broj pravnih postupaka (sudskih i upravnih) pred različitim državnim organima koji su, u suštini, neaktivni, tako da je cijeli proces prepusten inicijativi preduzetnika, odnosno preduzeća. Komunikacija između različitih državnih organa uključenih u ovaj proces niti je usklađena, niti efikasna. Ona, u najvećem broju slučajeva, u stvari, ni ne postoji. Isto se odnosi i na njihove aktivnosti koje obavljaju u toku procesa. Veoma često preduzetnik ili preduzeće je ona strana koja povezuje različita državna tijela čije su aktivnosti neophodne u procesu osnivanja preduzeća. To je razlog zbog kojeg preduzetnik ili preduzeće mora u više navrata da podnosi državnim vlastima iste dokumente koji su izdati od strane drugih državnih tijela, ili da se više puta obraća istim organima u različitim fazama procesa. Preduzetnik je kao brod koji plovi od jednog do drugog usamljenog ostrva kako bi završio putovanje.

Nameće se zaključak da je proces osnivanja preduzeća teško opterećen raznim problemima što rezultira time da je cijeli proces težak, frustrirajući, previše fragmentiran i destimulirajući za potencijalne investitore (kako domaće, tako i strane).

Ovi problemi su:

Priroda i uloga državnih organa u ovom procesu

Državni organ mora da pregleda sve detalje predmeta, čak i kada ti detalji nisu direktno povezani s tim pitanjem, i da odluče: da odobre ili ne odobre zahtjev podnosioca. Ovo se uvijek radi u pravnom postupku (sudskom ili upravnom) koji podrazumijeva zahtjev, meritornu odluku i mogućnost žalbe drugostepenoj instanci. Ovo proces čini sporim i teretnim zbog toga što svaki sudski ili upravni postupak mora imati ove elemente. Sa vremenskog aspekta, ovo znači da se dugi proceduralni rokovi primjenjuju na svaki predmet pojedinačno, te da se isti rješavaju od strane veoma spore i neefikasne unutrašnje administracije.

Široko postavljena nadležnost

Državni organ ima puno diskreciono pravo da odlučuje o pitanjima iz svoje nadležnosti, a te nadležnosti su postavljene veoma široko. Konačna odluka u najvećoj mjeri zavisi od individualnog shvatanja zakona ili činjeničnog stanja od strane nadležnog službenog lica. Ovo je posebno izraženo kada su u pitanju tzv. pravni standardi, gdje detaljane kriterije nije moguće postaviti. Na primjer, pravni standard je da nije dozvoljeno da se registriraju dva preduzeća sa istim ili sličnim imenom na teritoriji istog regstarskog suda. U jednom slučaju ime preduzeća MAESTRAL je bilo odbijeno, jer je već postojalo registrovano preduzeće pod imenom MAESTRO. Nadležni sudija je smatrao da je previše sličnosti između ova dva naziva: 6 istih slova od ukupno 8.

Primjena nepovezanih zahtjeva

Veoma često se u sudskom ili upravnom postupku zahtjeva ispunjavanje uslova koji se ne odnose na postupak registracije i proces pokretanja biznisa uopšte. Na primjer, prilikom podnošenja zahtjeva za registraciju preduzeća, preduzetnik mora podnijeti uvjerenje poreske

uprave o izmirenim ličnim poreskim obavezama. Takođe, uz zahtjev za provjeru ispunjavanja minimalnih tehničkih uslova vezanih za specifičnu vrstu registrovane poslovne djelatnosti preduzeće mora podnijeti dokumentaciju vezano za korištenje poslovnog prostora. Ovi različiti zahtjevi stvaraju nerazumno opterećenje za preduzetnike jer se pitanja urbanističkog planiranja povezuju sa osnivanjem preduzeća. Iako sporedna pitanja imaju svoju važnost, ista se trebaju primjenjivati odvojeno, a ne u okviru nesrodnog procesa. Svrha postupka registracije je osnivanje preduzeća, a ne izvršavanje pitanja iz oblasti za koje su nadležni neki drugi državni organi.

Kompleksnost političke strukture u Bosni i Hercegovini

Previše nivoa državne vlasti uključeno je kako u proces donošenja zakona, tako i u ostvarivanje nadležnosti u samom procesu pokretanja biznisa. Ovo kao posljedicu ima to da je tačan broj zakona koji regulišu područje pokretanja biznisa, gotovo nemoguće utvrditi. Usljed velikog broja, sve zakone i podzakonske akte iz ove oblasti gotovo je nemoguće prikupiti. Sem toga, primjena ovih zakona zavisi i od konkretnih okolnosti u kojima se nalazi dato preduzeće. Budući da su ovi zakoni iz ove oblasti predmet stalnih izmjena, čitava pravna oblast nalikuje na 'neistraženi prostor' gdje su stvari teško predvidljive.

Pravni sistem primjenjuje različita pravila u različitim dijelovima države, čak i na opštinskom nivou. Razlike se uglavnom temelje na geografskoj lokaciji i vrsti poslovne djelatnosti. Danas je nemoguće predvidjeti ključne elemente u procesu pokretanja biznisa (troškove, dužinu procesa, broj koraka i potrebne dokumentacije), bez predhodnog poznavanja dvije činjenice: vrste poslovne aktivnosti i lokacije biznisa. Statistička analiza koja je napravljena za ovaj izvještaj ukazuje na značajnu razliku između vremenskog perioda koji je potreban da se registruje preduzeće u Zenici, Sarajevu i Banjoj Luci, s tim što je sud u Zenici, od ova tri grada, najbrži. Razlozi za ekspeditivnost su brojni i rezultat su sticaja okolnosti. Jedan od glavnih razloga je veličina teritorije i cjelokupna ekomska situacija u ZE-DO kantonu. Sud u Zenici prima mnogo manji broj zahtjeva za registraciju preduzeća: 543 u Zenici naspram 1169 u Sarajevu u periodu od tri mjeseca (septembar, oktobar i novembar 2005. godine). Pored toga, u Zenici je manji broj državnih organa i institucija uključen u proces osnivanja preduzeća. U Sarajevu se, s druge strane, pojavljuje Kantonala stručna komisija kao organ nadležan za provjeru ispunjenosti minimalnih tehničkih uslova, što uključuje i dokazivanje namjene prostora koje utvrđuje opština, što je dodatni korak u procesu. Dokument o namjeni prostora se ne traži u općini Zenica.

Nedostaci u pravnom sistemu

Sistem nije u stanju ispraviti sopstvene greške. Zakoni koji se primjenjuju u pravnim postupcima u procesu osnivanja preduzeća polaze od pretpostavke da pravni sistem radi u potpunom skladu sa relevantnim zakonima. Ali veoma često preduzetnik nailazi na probleme kada se određeni pravni uslov ne može ispuniti zbog nemogućnosti pravnog sistema da praktično stvori situaciju za njegovo ispunjavanje. Ovo se može ilustrovati primjerom kada jedan državni organ zahtijeva određeni dokument koji druga nadležni državni organ nije u mogućnosti izdati, iako bi on to po zakonu morao učiniti. Problemi urbanističkog planiranja su najčešći problemi u postregistracijskoj fazi procesa pokretanja biznisa. Na primjer, preduzetnik je obavezan da dostavi validan dokaz o vlasništvu nad nekretninom, a potrebeni dokument se ne može izdati od strane odgovarajućeg državnog organa zbog neažurnih zemljišnih registara (na primjer, objekat nije zaveden u katastar, što je država morala uraditi). U ovakvoj situaciji „zone sumraka“, državni službenici improvizuju ili donose arbitrarne

odlukle na osnovu svojih ličnih pravila. Mnogi zvaničnici ipak ulažu velike napore kako bi iznašli način da izađu u susret poslovnim ljudima i opštoj javnosti. Slaba organizacija i zastarjela oprema:

Državni organi uključeni u proces pokretanja biznisa niti su dobro organizovani, niti adekvatno opremljeni, što dovodi do spore i loše usluge koja se pruža preduzetnicima i preduzećima, slabe primjene zakona, itd.

Za razliku od susjednih zemalja (Hrvatska, kao i Srbija i Crna Gora), sudski registar nije dostupan putem interneta.

Evidentno je da u sadašnjim okolnostima nadležne institucije i procedure koje se primjenjuju nisu odgovarajuće za pokretanje biznisa u slučajevima gdje vremenski faktor igra ključnu ulogu. Sadašnji sistem stvoren je za sasvim drugo okruženje koje je nestalo. U doba socijalizma, privatni biznis je smatrana ideoškim neprijateljem sistema. Uspješan privatni biznis je predstavljao negiranje socijalističkog koncepta privrede. Stoga je pravni okvir bio postavljen tako da se stvori što je moguće više prepreka kako bi se obeshrabriло privatno preduzetništvo i umanjila profitabilnost postojećih privatnih preduzeća. Državna preduzeća su bila u favorizovanom položaju, što im je dozvoljavalo da 'zaobiđu' propise koji su veoma striktno primjenjivani na privatno preduzetništvo.

Sadašnja državna administracija je, u većoj ili manjoj mjeri, naslijedila isti pravni okvir i zadržala iste stavove i mentalitet kada govorimo o odnosu prema privatnom biznisu. Na pokretanje privatnog biznisa se gleda kao na „kravu muzaru“ tj. izvor prihoda.

Nova stvarnost zahtijeva i sasvim novi pristup ovoj materiji. Pošto privatni biznis više ne predstavlja neprijatelja države, novi pristup zahtijeva potpuno novi koncept koji bi stimulisao i olakšao pokretanje privatnog biznisa. Na primjer kada bi proces pokretanja biznisa postao zaseban postupak (*sui generis*), niti sudski, niti upravni, posebno kreiran za pokretanje biznisa, mnogi problemi bi automatski nestali.

Uticaj Okvirnog zakona o registraciji privrednih subjekata (kao i dva postojeća entitetska zakona) sačinjenih pod potkroviteljstvom DFID-a tek treba da se ocijeni. Za sada je jasno da su pojedini koraci izbačeni, kao što je, na primjer, potvrda o izmirenim poreskim obavezama⁵. Činjenica je da je djelimična primjena novog zakona RS u Banja Luci već dovela do izbacivanja ovog dokumenta iz postupka sudske registracije. Takođe, odredbe zakona u RS poput recimo člana 56. (Greške u pisanju)⁶, kada budu u potpunosti primjenjivane, istaći problem postojeće prakse u institucijama koju je ovaj Izvještaj prepoznao kao posebno opterećujuću za biznise. Zakon donosi suštinska strukturalna i sistemska unaprijeđenja. Potpuna implementacija se očekuje za nekoliko mjeseci, nakon dovršenja i instalacije kompjuterskog programa koji podržava bazu podataka registra.

Najveća unapređenja se očekuju u sljedećim oblastima:

- Registarski sud mora završiti posao na registraciji preduzeća u roku od pet dana;

⁵ Iako je djelimična primjena zakona prisutna, podaci prikupljeni za ovaj izvještaj potiču znatno prije ovih promjena i nalazi se odražavaju uticaj novih zakona iz oblasti registracije poslovnih subjekata.

⁶ Ova odredba nalaže da kada sud utvrdi da postoji očigledna greška za koju sud sa sigurnošću utvrdi da je ispravka potrebna (npr. pogreška u imenu), ovo ne može odložiti process regostracije. Umjesto toga, u momentu preuzimanja registracije, podnositelj prijave potpisuje obavijest o grešci koju je pripremio sud.

- Sud dodjeljuje „registracijski broj“ preduzeću, koji je jedinstven, nepromjenjiv i neponovljiv. Pored toga, sudska registar dodjeljuje poreski jedinstveni identifikacioni (JIB) broj, kao i carinski broj (ukoliko takav postoji) u procesu registracije. Na ovaj način su dva koraka pomjerena iz faze postregistracije u fazu registracije;
- Podaci koji su zabilježeni u Registru su standardizovani i identični u oba entiteta i u Brčko Distriktu;
- Osnovana je centralizovana baza podataka o preduzećima na nivou BiH;
- Potrebna dokumentacija i procedure Registra su standardizovane i identične u oba entiteta i u Brčko Distriktu;
- Potvrda o registraciji dostavlja se: poreskoj upravi, opštini, zavodu za statistiku, penzionom fondu, carini i državnom organu koji je nadležan za poslovnu aktivnost preduzeća. Prema tome, nema potrebe da se od preduzetnika traži da kopira dokumentaciju potrebnu za registraciju u kasnijem stadijumu procesa osnivanja.

Ove izmjene donesene su da bi skratile i pojednostavile proceduru registracije i osnivanja privrednih subjekata uopšte. S obzirom na to da se zakon još ne primjenjuje u potpunosti, njegov stvarni uticaj na proces pokretanja biznisa tek treba biti utvrđeni.

NAJZNAČAJNIJA SAZNANJA PRIKUPLJENA IZ UPITNIKA, INTERVJUA I DOKUMENATA

Sarajevo

Komentari koje su dali preduzetnici

Proces registrovanja biznisa (i osnivanje preduzeća uopšte) se može opisati kao komplikovan, skup i iscrpljujući proces sa mnogo nepotrebnih koraka. Proces je osmišljen da se „iscijedi“ novac od preduzetnika, bez pružene usluge. Svaki od koraka koje treba napraviti u ovom procesu nije ništa drugo do „naplatna rampa“ koja se diže svaki put kada se državi plaća određena naknada.

U vezi ispunjavanja minimalnih tehničkih uslova, preduzeće mora podnijeti zahtjev i platiti naknadu za pregled poslovnih prostorija, čak iako se te prostorije iznajmljuju od specijalizovanih firmi poput UNITIC Biznis Centra u Sarajevu. Uzimajući u obzir da je u zgradi poslovnog centra UNITIC već izvršena inspekcija te izdata dozvola za djelatnost izdavanja pod zakup, nema razloga za vršenje pregleda prostorija pojedinačnog preduzeća. Ovaj pravni preduslov je u potpunosti ispunjen potpisivanjem ugovora o zakupu sa UNITIC-om. U praksi, nijedan inspektor ne dolazi u inspekciju bilo koje od firmi u tom poslovnom centru. Ovakva situacija je tipičan primjer formalizma u kojem država, bez realnog osnova, jednostavno prikuplja naknade bez pružanja bilo kakve usluge ili koristi preduzeću.

Čak i banke imaju različite procedure i zahtijeve kada je u pitanju otvaranje bankovnog računa preduzeća: kada je jedan od intervjuisanih vlasnika preduzeća, tražio da otvorи bankovni račun, banka je od vlasnika zahtjevala dokument koji nijedna druga banka nije tražila.

Nakon što je kompanija registrovana kod suda, registracijski dokumenti se moraju kopirati i svaka kopija ovjeriti u odgovarajućoj opštini mnogo puta. Broj kopija koje su potrebne da se

završe druge administrativne stvari se ne može predvidjeti te biznismeni troše mnogo vremena na kopiranje dokumenata i stajanje u redu za njihovu ovjeru.

Komentari sudija Općinskog suda u Sarajevu

- 95% prijava za registraciju firme se mora ispravljati;
- Najčešće greške pronađene u tim prijavama su: nekompletna dokumentacija, nedostatak odobrenja izdatih od strane državnih organa, pogrešno napisani nazivi/imena, pogrešni datumi, pogrešno ispunjeni formulari, itd.
- Zahtjevi podnijeti od strane privatnih advokata su mnogo „čistiji“ i ovakvi zahtijevi prolaze kroz sistem mnogo brže. Dokumentacija pripremljena od strane advokata je mnogo bolja i često ispravke nisu potrebne;
- Mjesечna norma predmeta po jednom sudiji iznosi 80predmeta ;
- Trenutni broj zaostalih predmeta registracije u Sarajevu je 800 i 6 mjeseci je potrebno da se taj zaostatak riješi. Novi predmeti čekaju dok se spomenuti zaostatak ne raščisti.
- Trenutni sistem registracije je loš, spor i komplikovan. Nadaju da će novi sistem razvijen od strane DFID-a biti mnogo bolji.

Komentari advokata

- Trenutni sistem osnivanja firmi je frustrirajući, spor i ima mnogo nepotrebnih koraka i dokumenata koji se dupliraju;
- Registar se pokazao veoma sporim u situaciji kada informaciju traži treće lice. Potrebno je nekoliko sedmica da se iz registra dobije informacija o određenom preduzeću.

Komentari Stručnog tima Ministarstva privrede Kantona Sarajevo za utvrđivanje minimalnih tehničkih uslova

Najveći problem predstavlja zahtjev da prostorije budu u skladu sa zakonima i podzakonskim aktima koji regulišu urbanističko planiranje i prostorno uređenje. Po zakonu, preduzeće je obavezno da ima poslovni prostor, vlastiti ili zakupljeni. Mali broj preduzeća može poslovati bez posjedovanja stalnih poslovnih prostorija. Prostorije preduzeća moraju imati upotrebnu dozvolu bez obzira na to da li su iznajmljene ili u vlasništvu. Upotrebnna dozvola je posljednji korak u procesu potpune legalizacije objekta. Sva pitanja u vezi sa vlasništvom moraju biti riješena, a urbanistička i građevinska dozvola i uvjerenje o izvršenom tehničkom prijemu dostavljeni, kako bi upotrebnna dozvola bila izdata. Obično to nije slučaj, tako da rješenje ovog problema uzima mnogo vremena, ako ono uopšte i moguće. Često to postaje nemoguće iz razloga koji su van vlasnikove kontrole. Ispunjavanje minimalnih tehničkih uslova je osmišljeno za idealnu situaciju sa dobro organizovanim i tačnim sistemom zemljšnjog registra, ažurnim katastrom i efikasnim državnim vlastima, a nijedno od toga ne postoji u stvarnosti. Kako bi se prevazišao ovaj problem, Kantonalna vlada je „omekšala“ zahtjeve vezane za urbanističko planiranje: sada je za dobijanje uvjerenja o ispunjavanju minimalnih tehničkih uslova povezanih sa urbanističkim planiranjem dovoljno imati građevinsku dozvolu. Ovo „omekšavanje“ kriterija, iako se prilagođava stvarnosti, nije u skladu sa zakonom. Prema zvaničnim statistikama, u 22 % predmeta nemoguće je donijeti odluku, bilo pozitivnu ili negativnu, zbog problema vlasništva i urbanističkog planiranja koje su prouzrokovani nedostatcima u pravnom sistemu.

Pekar je bespravno sagradio objekat u Novom Sarajevu. Objekat je uredno priključen na u mrežu javnih usluga (voda, plin, kanalizacija, struja, itd.) od strane javnih uslužnih preduzeća, iako zakon ne dozvoljava da bespravno izgrađeni objekti dobiju pristup javnim uslugama. Pekar je zatim podnio zahtjev za izdavanje uvjerenja o ispunjavanju minimalnih tehničkih uslova. Iako su prostorije bile u savršenom skladu sa minimalnim tehničkim uslovima, Stručni tim Ministarstva privrede Kantona Sarajevo (u daljem tekstu: Stručni tim), odbio je zahtjev pekara zbog činjenice da vlasnik nije bio u stanju dostaviti dokaz o vlasništvu. Prema postojećoj pravnoj odredbi, Stručna komisija je donijela odluku u kojoj je pitanje legalnosti objekta prevladalo nad pitanjima ispunjavanja minimalnih tehničkih uslova. Stručna Komisija ovlaštena za utvrđivanje ispunjavanja minimalnih tehničkih uslova, se tako igrom slučaja stavila u poziciju arbitra koji odlučuje o pravnim pitanjima, umjesto o tehničkim.

Čak iako su prostorije iznajmljene, preduzeće mora priložiti dokaz o vlasništvu zakupodavca prostorija. Ako ugovor o zakupu prostorija potpiše samo jedan od više suvlasnika, zahtjev će biti odbijen. Također, Ugovor o zakupu mora biti ovjeren u poreskoj upravi, jer bez toga, taj ugovor Stručni tim neće prihvati kao validan dokument.

Tehnologija rada i interne procedure Stručnog tima su na nivou '50-tih godina: inspektori pripremaju dokumente u rukopisu, koje daktilografi prekucavaju na klasičnoj pisaćoj mašini. Ne postoji niti jedan računar u cijelom tom radnom procesu. Isti dokument ide naprijed-nazad nekoliko puta. Ovakva situacija značajno umanjuje efikasnost ovog organa.

Zenica

Komentari sudije Općinskog suda u Zenici

Registarski sudija primjenjuje Okvirni zakon o registraciji poslovnih subjekata u ovom segmentu: šalje kopije dokumenata o registraciji preduzeća na 7 adresa: Poreskoj upravi, Zavodu za statistiku, Carinskoj službi, Privrednoj komori, PIO/MIO-u, opštini i nadležnom ministarstvu.

Iako sudija koji radi na registraciji u Zenici tvrdi da primjenjuje novi zakon o registraciji preduzeća, iz koraka u proceduri i traženih dokumenata očigledno je da se stari zakon primjenjuje u najvećoj mogućoj mjeri.

Komentari Poreske uprave – Kantonalnog ureda Zenica

Ovlašteni službenici ZE-DO Kantonalne poreske uprave su ponovili nekoliko puta da nema svrhe da se zdaje uvjerenje o izmirenju poreskih obaveza, kao preduslov za registraciju. Naglašeno je da, pošto kantonalne poreske uprave nisu još uvijek umrežene, ne postoji garancija da poreski obveznik koji je izmirio sve poreske obaveze u ZE-DO Kantonu, nema iste takve obaveze u drugim kantonima, u RS-u ili Distriktu Brčko.

Komentari uposlenika Biznis Servis Centra (BSC) u Zenici

BSC je kreiran kao agencija Vlade Ze-Do kantona. Njemačko društvo za tehničku podršku (GTZ) finansira mjesto direktora ovog Centra. Svrha Centra je podrška i pružanje pomoći preduzećima i preduzetnicima u dvije oblasti:

Sve na jednom mjestu - daje podršku i savjete preduzećima i preduzetnicima u pogledu upravnih postupaka. Svi zahtjevi u vezi dozvola, odobrenja i drugih procedura na kantonalnom nivou mogu se započeti u BSC-u. Svi neophodni formulari se dostupni u BSC-u.

Upozlenici BSC-a pomažu građanima da ispune formulare i pribave neophodne dokumente. Šta više, BSC ima kontakt osobu u svakoj opštini. Uz pomoć ovih kontak-osoba, svako lice može otpočeti ovaj proces u bilo kojoj od opština ZE-DO Kantona.

Upozlenici BSC-a zatim proslijeđuju formulare i dokumente nadležnim ministarstvima. Centar obezbeđuje da podnositelj zahtjeva dobije odgovor u zakonskom roku i da dobije savjet kako dalje postupati.

Informacije i usluge – BSC prikuplja sve bitne poslovne informacije koje mogu biti od pomoći građanima – informacije o finansiranju i mogućnostima kreditiranja, informacije o besplatnim građevinskim lokacijama i poslovnim prostorima, informacije o svim bitnim zakonima i propisima, informacije o podršci vlade i drugih organizacija biznisima.

Banja Luka

Komentari advokata

Slučaj u kom ministar za spoljnu trgovinu i ekonomski odnose BiH nije izdao obavještenje (saopštenje) o registraciji strane investicije u ovom Ministarstvu od 1. jula 2005. godine (što treba da bude urađeno u skladu sa Zakonom o stranim investicijama) prezentovan je SPIRA timu. Razlog zbog kojeg Ministarstvo nije završilo proceduru nije poznat. Kopija protestnog pisma poslatog Ministarstvu dostavljena je SPIRA timu.

Postojeći sistem za pokretanje preduzeća smatra se lošim, sporim, frustrirajućim i previše rascjepkanim između različitih državnih organa: sudova, gradske administracije, poreske uprave, zavoda za statistiku, itd. Ovo zahtijeva različite vrste pravnih prostupaka koje su potrebni za samo jedan jedini slučaj: sudski i upravni postupak. Osnivanje firme trebalo da bude jedna jedina procedura pred samo jednim državnim organom. Najveći problem predstavlja ispunjenje minimalnih tehničkih uslova od strane preduzeća: sistem bi trebalo da bude zasnovan na pretpostavci da su ovi uslovi, zapravo, ispunjeni u trenutku registracije firme. Prostорije firme treba da budu podvrgnute inspekciji nakon početka obavljanja poslovne djelatnosti. Preduzeće bi trebalo odmah da počne sa poslovanjem i bez pregleda prostorija. Izuzetke bi trebalo napraviti samo kod posebnih poslovnih djelatnosti pri čijem obavljanju mogu biti ugroženi zdravlje ili javna sigurnost (npr. prodaja lijekova ili otvaranje benzinskih pumpi).

Komentari registarskog sudije Osnovnog suda u Banja Luci

- Sud primjenjuje nove zakone o registraciji preduzeća. Ovi zakoni se ne mogu primjenjivati u potpunosti zbog činjenice da centralna baza podataka registra još nije u funkciji. Ipak, ovi zakoni se primjenjuju na slijedeće: potrebnu dokumentaciju, rokove i postupak (osim upisa u registar, koji se i dalje vrši u skladu sa starim zakonom).
- Uvjerenje poreske uprave o neizmirenim poreskim obavezama osnivača nije potrebno prije procesa registracije.
- Prijave podnesene od strane advokata su mnogo „čistije” i ovakve prijave prolaze kroz sistem mnogo brže. Dokumentacija pripremljena od strane pravnika/advokata je mnogo bolja od one koju preduzetnik sam pripremi te je komunikacija lakša nego kada poslovni čovjek sve radi sam.
- Mjesečna kvota predmeta je 65 po sudiji.

OTVARANJE ZANATSKE RADNJE

Proces otvaranja zanatske radnje je gotovo isto tako težak kao i osnivanje društva sa ograničenom odgovornošću. Također, dok je ovo drugo bilo predmet reforme sprovedene u okviru DFID-ovog i drugih donatorskih projekata, proces pokretanja samostalne zanatske radnje je ostao nepromijenjen još iz doba socijalizma.

SPIRA projekat stoga planira da se koncentriše na sve tri faze procesa pokretanja zanatskih radnji, a u isto vrijeme dalje unaprijedi sve ono što su GAP i drugi projekti USAID-a do sada postigli u njihovom nastojanju da se poboljša sveobuhvatna efikasnost opštinskih vlasti širom BiH, uspostavljanjem šalter sala unutar opštinskih zgrada.

Iako se ključni dokument – odgovarajuće rješenje za pokretanje samostalne zanatske radnje-dobija od opštine, ima više od desetak uslova i pola desetine raznih odobrenja koji se moraju pribaviti na različitim nivoima – opštinskim, kantonalnim i entitetskim, prije nego se izda rješenje o registraciji od strane nadležnog opštinskog organa. Ustvari, prvi korak koji osnivač zanatske radnje treba da napravi u procesu registracije je da dobije uvjerenje o poslovnoj sposobnosti koju izdaje Centar za socijalni rad. Ovo uvjerenje ne predstavlja dokaz radne sposobnosti podnosioca zahtjeva, već samo potvrđuje da se ta osoba ne nalazi na spisku osoba pod starateljstvom zbog psihičkih bolesti/nedostatka, o kojima taj Centar vodi evidenciju.

Osnivač zanatske radnje će kasnije dobiti uvjerenje o radnoj sposobnosti od specijaliste medicine rada u lokanoj medicinskoj instituciji, ali tek nakon što je potrošio jedan dan na dobijanje gore spomenutog uvjerenje o poslovnoj sposobnosti od strane lokalnog Centra za socijalni rad i tamo platilo pripadajuću administrativnu taksu. Ovo je ostatak iz vremena socijalističkih procedura kojih su se i Srbija i Hrvatska davno riješile. U Bosni i Hercegovini, to i dalje ostaje dio procedura propisanih u oba entitetska zakona koji regulišu oblasti zanatske djelatnosti⁷.

Pored toga, u FBiH, upravni postupak pokretanja zanatske radnje se također koristi za svrhe naplate poreza, uz pomoć uvjerenja o izmirenju poreskih obaveza, koje je neophodno za registraciju zanatske radnje.

S druge strane, u RS ovo uvjerenje nije potrebno u procesu registracije zanatskih radnji.

Korak koji zahtjeva najviše vremena u procesu registracije zanatskih radnji je provjeravanje ispunjavanja minimalnih tehničkih uslova. Ovo uvjerenje je potrebno za zanatske radnje koje rade u ugostiteljstvu, turizmu, transportu i trgovini.

Da bi dobio uvjerenje o ispunjavanju minimalnih tehničkih uslova, uz prijavu vlasnik, zanatske radnje/poslovnog prostora treba priložiti i a) dokaz o vlasništvu poslovnog prostora, (izvod iz zemljišne knjige ili ugovor o zakupu ukoliko je prostor iznajmljen, b) atest električnih instalacija i kvaliteta tekuće vode c) dokaz o uplati takse za izlazak stučne komisije na lice mjesta.

Tim inspektora iz odgovarajućih opštinskih službi u Zenici i Banjoj Luci nadležan je za ovjeravanje minimalnih tehničkih uslova. Zahtjev za inspekcijskim pregledom podnosi se u

⁷ Zakon o zanatskoj djelatnosti Federacije BiH, (Službene novine Federacije BiH, Br. 52/02; 29/03); Zakon Republike Srpske o zanatskoj djelatnosti i preduzetništvu (Službene novine Republike Srpske, 16/02; 39/03)

opštini. U Sarajevu taj tim stručnjaka čine kantonalni inspektorji koji rade u sklopu Kantonalnog Ministarstva privrede Sarajevskog kantona. Da bi dobio potvrdu da njegov prostor ispunjava minimalne tehničke uslove, preduzetnik treba još podnijeti zahtjev i kod kantonalne inspekcijske službe. Da su opštinska odjeljenja za privredu unutar Sarajevskog kantona kompjuterski povezana sa Stručnim timom Kantonalnog Ministarstva privrede, ova dodatni korak ne bi bio potreban. Međutim, ne samo da nisu kompjuterski povezani, već Kantonalni stručni tim nema nijedan kompjuter.

Troškovi registracije zanatske radnje u velikoj mjeri se razlikuju zbog različitih taksi koje se plaćaju za isticanje firme na poslovnom prostoru. U sve tri opštine, vlasnici noćnih klubova plaćaju maksimalnu taksu od 3000 KM, dok vlasnici tradicionalnih zanatskih radionica (krojači, urari, itd.) plaćaju minimalnu taksu za isticanje firme, koja se razlikuje od opštine do opštine: 100 KM u Zenici, 50 KM u Sarajevu i 400 KM u Banjoj Luci.

Postojeći dijagrami predstavljaju korake koje je potrebno preuzeti da bi se otvorila samostalna zanatska radnja u sarajevskoj Općini Stari Grad, u Zenici i u Banjoj Luci.

CRAFT SHOP REGISTRATION

Sljedeće tabele predstavljaju faze procesa otvaranja zanatske radnje, pojedinačne procedure/radnje u sklopu svake faze, pripadajuće troškove i potrebno vrijeme:

Predregistraciona faza

Postupak/radnja	Sarajevo		Zenica		Banja Luka	
	V	UT	V	UT	V	UT
Uplata takse za prijavu	0	80	0	200	0	150
Prikupljanje dokumentacije i zapisnik o ispunjavanju minimalnih tehničkih uslova (Stručni tim)	11	324	15	173	5	48
UKUPNO:	11	404	15	373	5	198

Tabela 23

Registraciona faza

Postupak/radnja	Sarajevo		Zenica		Banja Luka	
	V	UT	V	UT	V	UT
Procedura registracije	7	0	15	0	17	0

Tabela 24

Postregistraciona faza

Procedura/radnja	Sarajevo		Zenica		Banja Luka	
	V	UT	V	UT	V	UT

Procedura/radnja	Sarajevo		Zenica		Banja Luka	
	V	UT	V	UT	V	UT
Kupovina pečata (po narudžbi)	2	55	2	55	2	60
JIB /Statistički broj (Federacija)	5	0	0	5		
Statistički broj (RS)					3	70
JIB (RS)					5	2
Otvaranje bankovnog računa	0	0	0	0	0	36
Registracija u PIO/MIO	2	4	2	0	2	0
Taksa za isticanje firme		50/ 550		150/ 500		400/ 3000
UKUPNO	9	109/ 609	4	210/ 560	12	568/ 3168

Tabela 25

UPOREDNI PREGLED VREMENA I TROŠKOVA

FAZA	SARAJEVO		ZENICA		BANJA LUKA	
	V	UT	V	UT	V	UT
Pred registraciona	11	404	15	373	5	198
Registraciona	7	0	15	0	17	0
Postregistraciona	9	109/ 609	4	210/ 560	12	400/ 3000
UKUPNO:	27	513/ 1013	34	583/ 933	34	598/ 3198

Tabela 26

Ako se izuzme ovjera dokumenata kao minoran postupak, otvaranje radnje se svodi na:

- Sarajevo: **9 upravnih predmeta** (6 u predregistracionoj fazi, 1 u registracionoj i 2 u postregistracionoj fazi).
- Zenica: **6 upravnih predmeta** (4 u predregistracionoj fazi, 1 u registracionoj i 2 u postregistracionoj).
- Banja Luka: **5 upravnih predmeta** (2 u predregistracionoj fazi, 1 u registracionoj i 2 u postregistracionoj fazi).

Svaka predmet potencijalno prolazi kroz sve faze postupka: od podnošenja zahtjeva do donošenja odluke kada nadležni državni organ izdaje pismeno rješenje. Ovo obuhvata i pravo žalbe drugostepenom organu.

U cilju boljeg razumijevanja kompleksnosti procesa osnivanja preduzeća, tabele date u nastavku prikazuju nivoe uključenih državnih organa kao i vrstu postupka koji se primjenjuje:

SARAJEVO

Predregistraciona faza

NADLEŽNI ORGAN	POSTUPAK
Opština	upravni
Opštinski sud u Sarajevu	sudski
Opština	upravni
Opština	sudski
Opštinski sud u Sarajevu	upravni
Kantonalno ministarstvo privrede	upravni
Zavod za penzиона osiguranje	upravni
Porezna uprava	upravni
Opština	upravni
Opština	upravni
Opština	upravni

Tabela 27

Faza registracije:

NADLEŽNI ORGAN	POSTUPAK
Ekonomski odjel opštine	upravni

Tabela 28

Faza nakon registracije:

NADLEŽNI ORGAN	POSTUPAK
Federalna porezna uprava - kantonalni ured	upravni
Federalni zavod za statistiku - kantonalni odjel	

Tabela 29

ZENICA

Faza prije registracije:

DIO	RADNJA	NADLEŽNI ORGAN	POSTUPAK
B	1.	Opština	upravni
	2.	Zdravstvena ustanova	upravni
	5.	Porezna uprava	upravni

DIO	RADNJA	NADLEŽNI ORGAN	POSTUPAK
	7.	Opština	sudski
	8.	Opštinski sud	

Tabela 30

Faza registracije:

DIO	RADNJA	NADLEŽNI ORGAN	POSTUPAK
A		Opštinski odjel za ekonomске odnose	upravni

Tabela 31

Faza nakon registracije:

DIO	RADNJA	NADLEŽNI ORGAN	POSTUPAK
B		Federalna porezna uprava - kantonalni ured	upravni
		Federalni zavod za statistiku - kantonalni odjel	

Tabela 32

BANJA LUKA

NADLEŽNI ORGAN	POSTUPAK
Gradska uprava	upravni
Osnovni sud u Banja Luci	sudski
Zdravstvena ustanova	upravni
Zavod za penziono osiguranje	

Tabela 33

Faza registracije:

NADLEŽNI ORGAN	POSTUPAK
Gradska uprava – Odjeljenje za ekonomске odnose	upravni

Tabela 34

Faza nakon registracije:

NADLEŽNI ORGAN	POSTUPAK
Zavod za statistiku RS	upravni
Porezna uprava	upravni

Tabela 35

Potrebna dokumentacija:

Analiza svake faze registracije pokazuje da opštinski organi zahtijevaju od vlasnika zanatskih radnji da podnesu kopije dokumentacije koju su izdali drugi opštinski, kantonalni ili državni organi. Dokumentacija izdata u početnoj fazi potrebna je i u kasnijoj fazi u originalu ili kao ovjerena kopija.

Sa spiska dokumentacije određene u svakoj sekciji vidi se da je ukupan broj potrebne dokumentacije sljedeći:

SARAJEVO

Predregistraciona faza	12
Registraciona faza	1
Postregistraciona faza	11
UKUPNO:	24

Tabela 36

Tabela u nastavku daje pregled dokumenata koji se traže nekoliko puta:

DOKUMENT	BROJ PUTA		IZDATA
	se traži	ovjerava	
Registracija zanatske radionice	3	1	Opštinski odjel
Dokaz o vlasništvu prostora (izvod iz zemljišne knjige) ili ugovor o zakupu	2	1	Sud ili zanatlija
Kopija lične karte	3	2	Policija

Tabela 37

Ovakva situacija smanjuje stvarni broj potrebnih dokumenata, tj **19**.

ZENICA

Predregistraciona faza	10
Registraciona faza	
Postregistraciona faza	9
UKUPNO:	19

Tabela 38

Tabela u nastavku daje pregled dokumenata koji se traže nekoliko puta:

DOKUMENT	BROJ PUTA		IZDATA
	se traži	ovjerava	
Registracija zanatske radnje	3	3	Opštinski odjel
Dokaz o vlasništvu prostora (izvod iz zemljišne knjige) ukoliko je prostor u vlasništvu	2	1	Sud

Tabela 39

Ovakva situacija smanjuje stvarni broj potrebnih dokumenata, tj. **16.**

BANJA LUKA

Predregistraciona faza	12	
Registraciona faza		
Postregistraciona faza	12	
UKUPNO:	24	

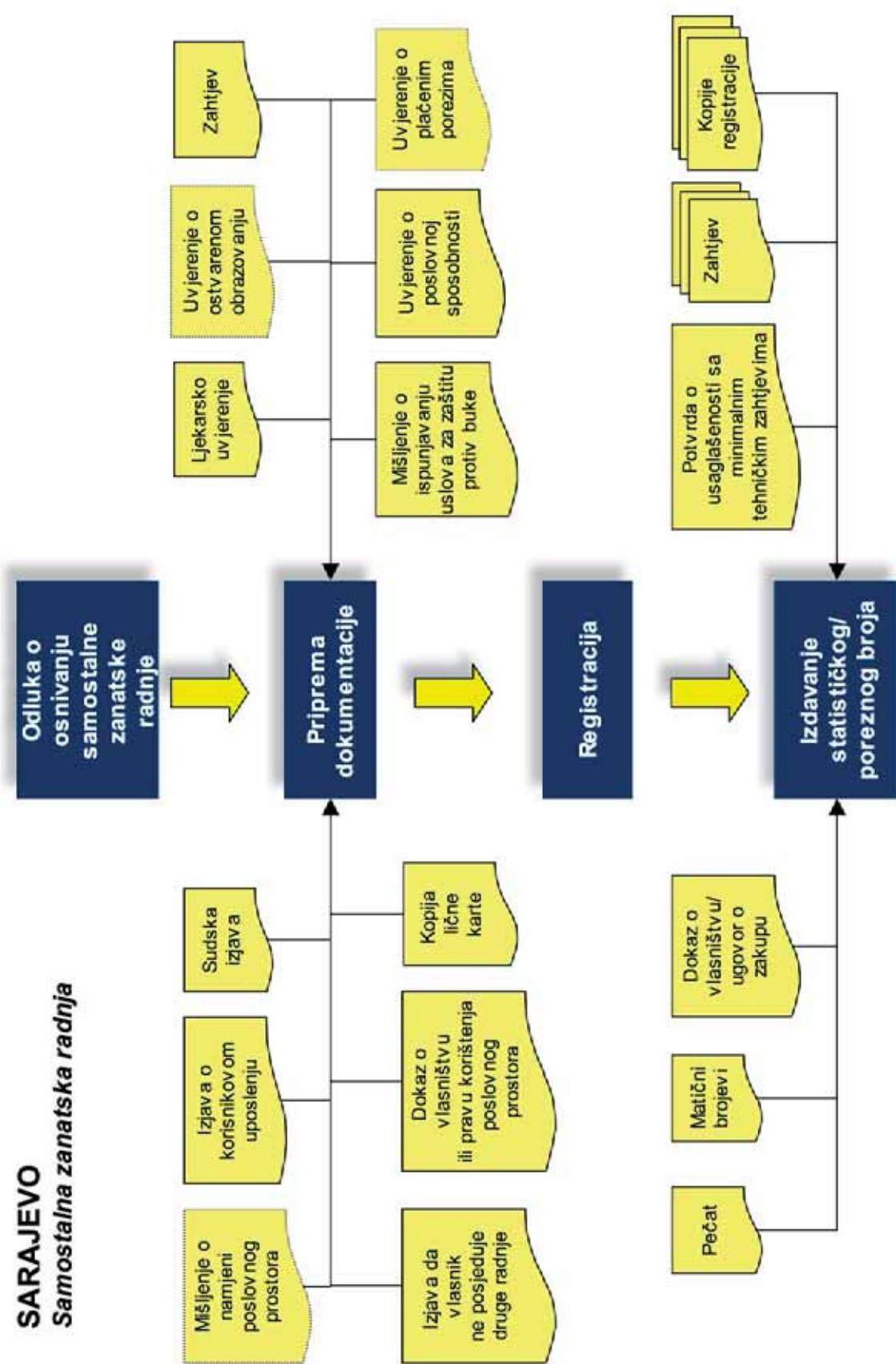
Tabela 40

Tabela u nastavku daje pregled dokumenata koji se traže nekoliko puta:

DOKUMENT	BROJ PUTA		IZDATA
	se traži	ovjerava	
Registracija zanatske radnje	3	2	Opštinski odjel
Dokaz o vlasništvu prostora (izvod iz zemljišne knjige) ukoliko je prostor u vlasništvu	2		Sud
Kopija lične karte	3	2	Policija

Tabela 41

Ovakva situacija smanjuje stvarni broj potrebnih dokumenata, tj. **19.**



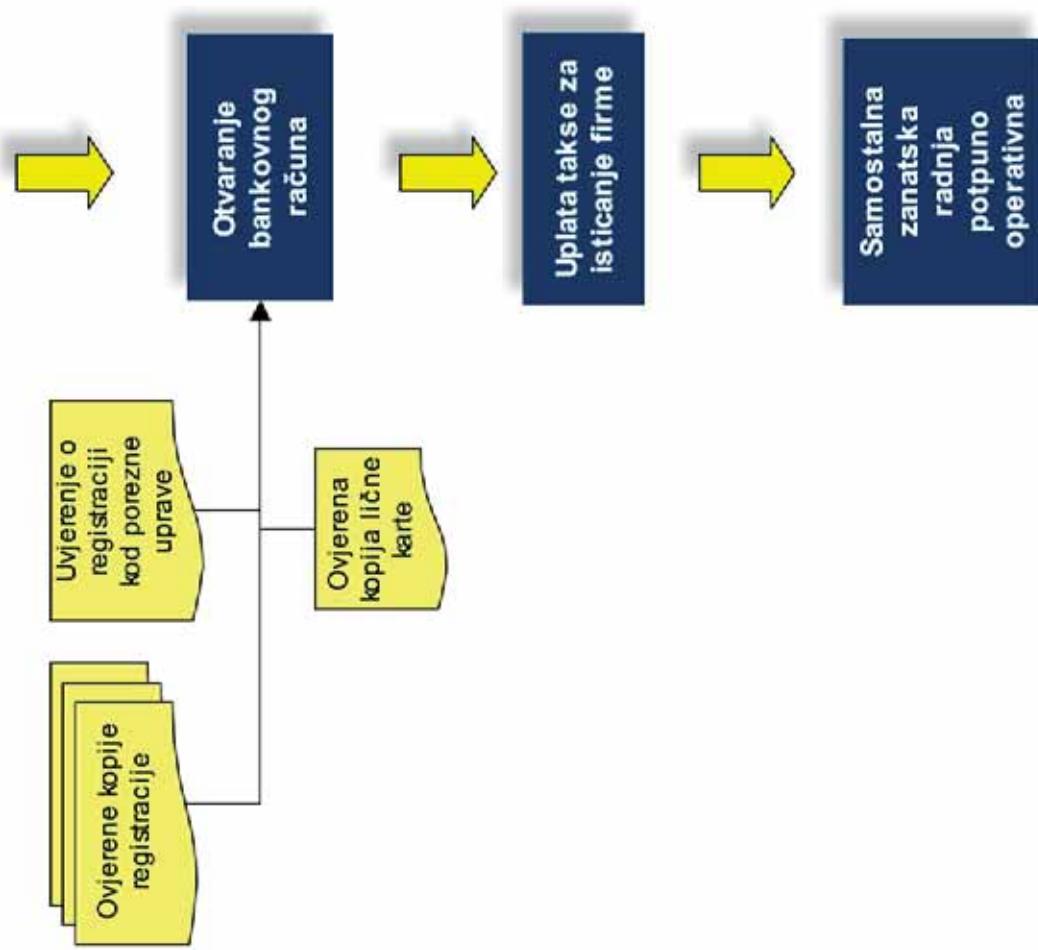
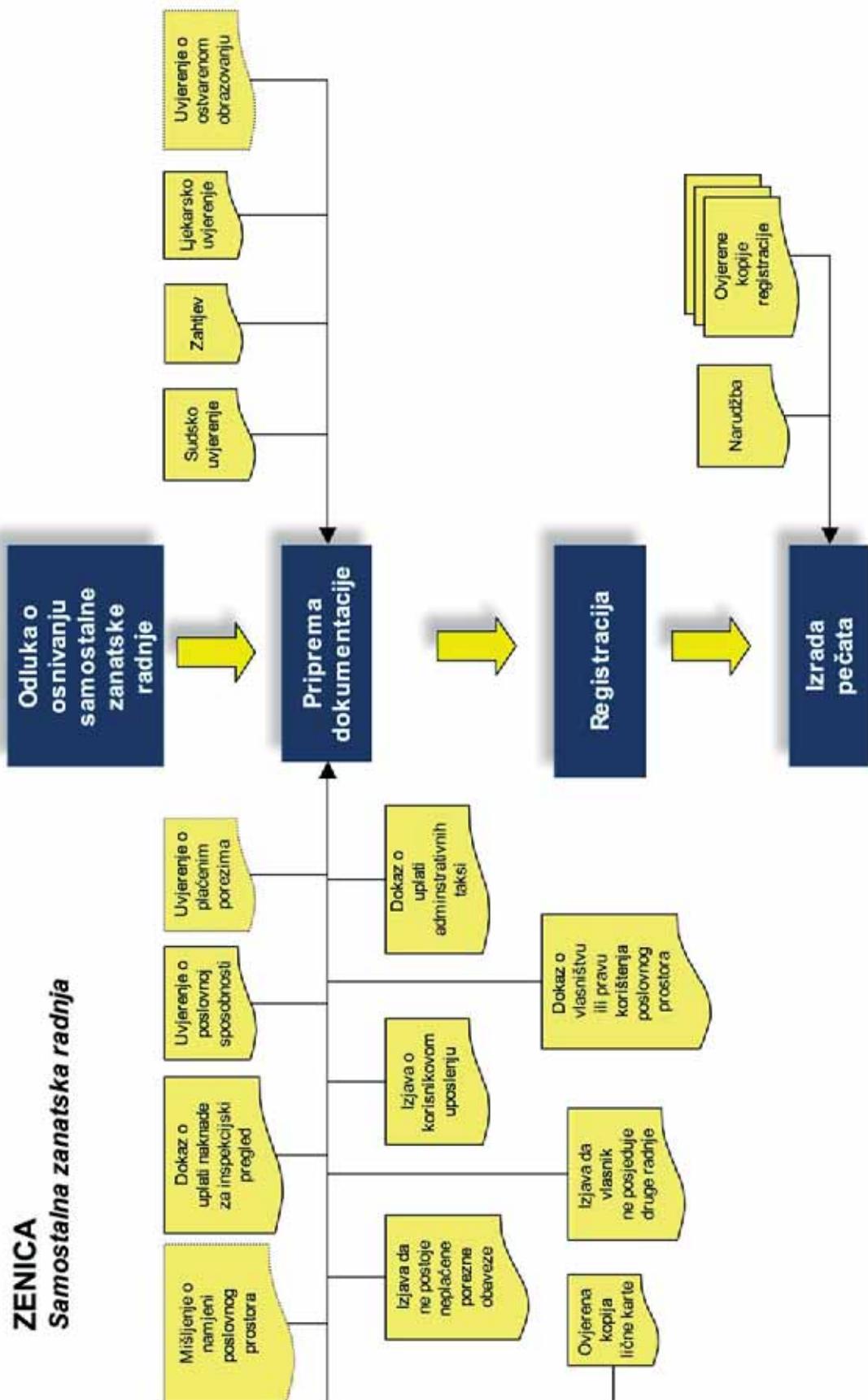


Tabela 42



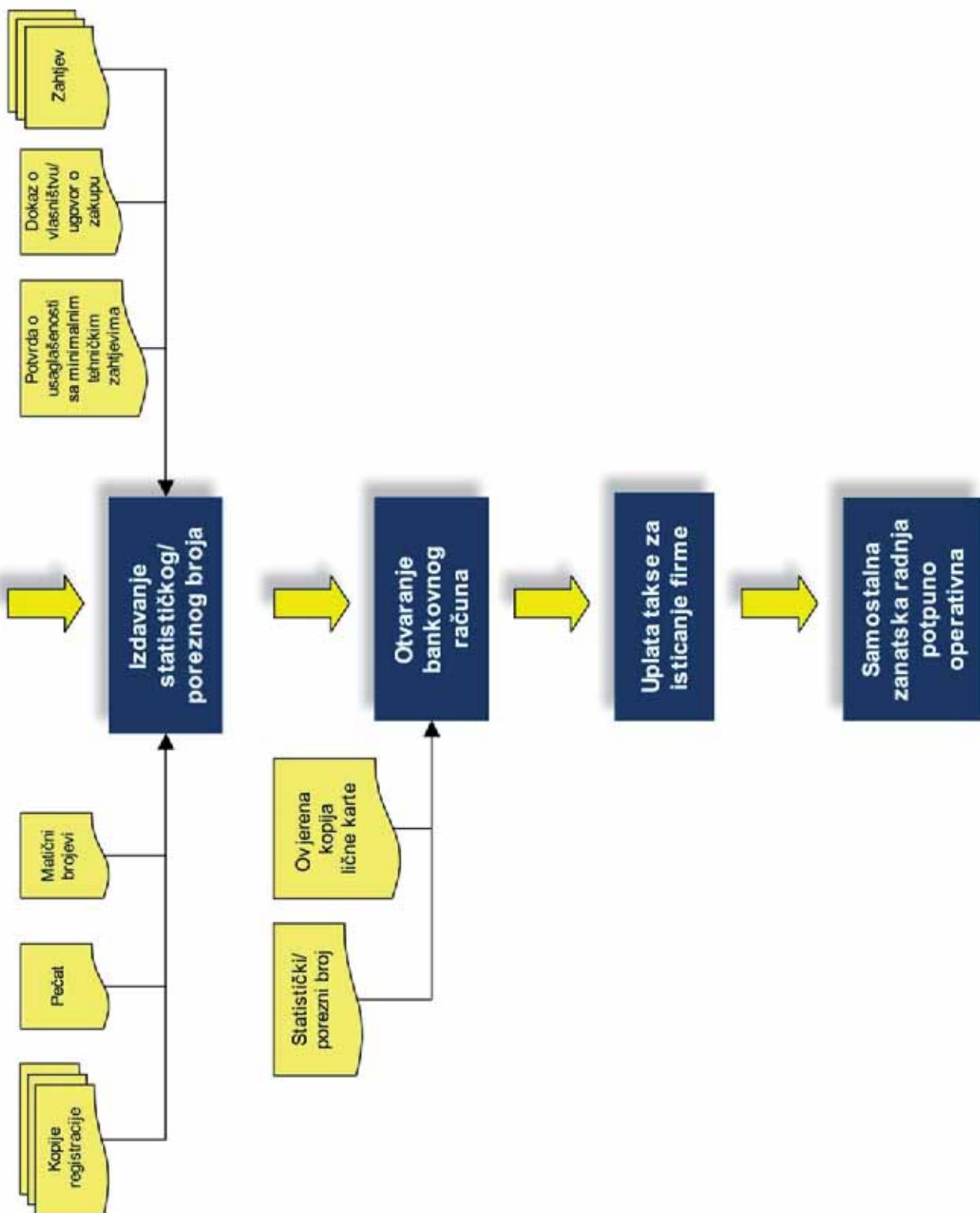
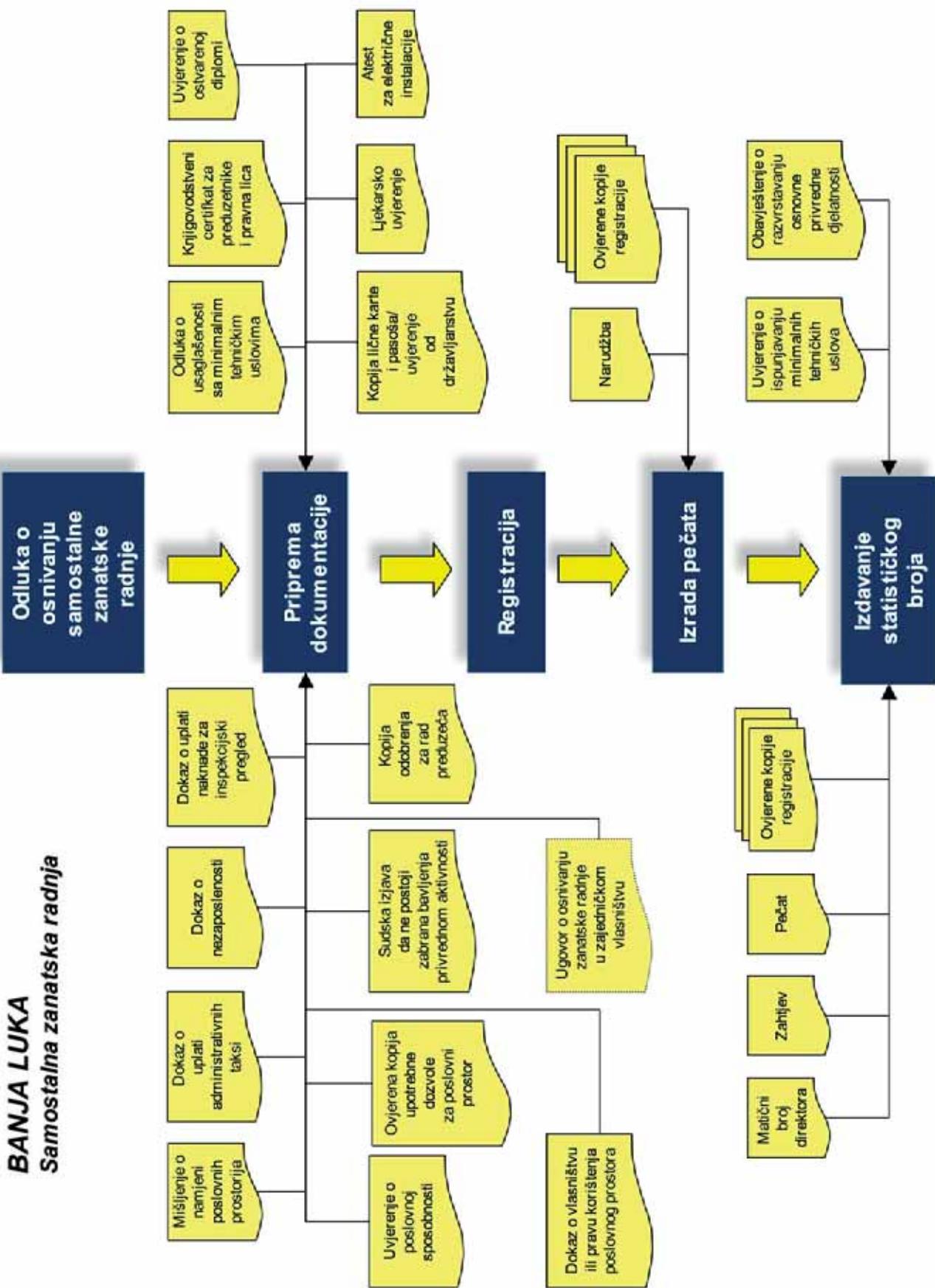


Tabela 43



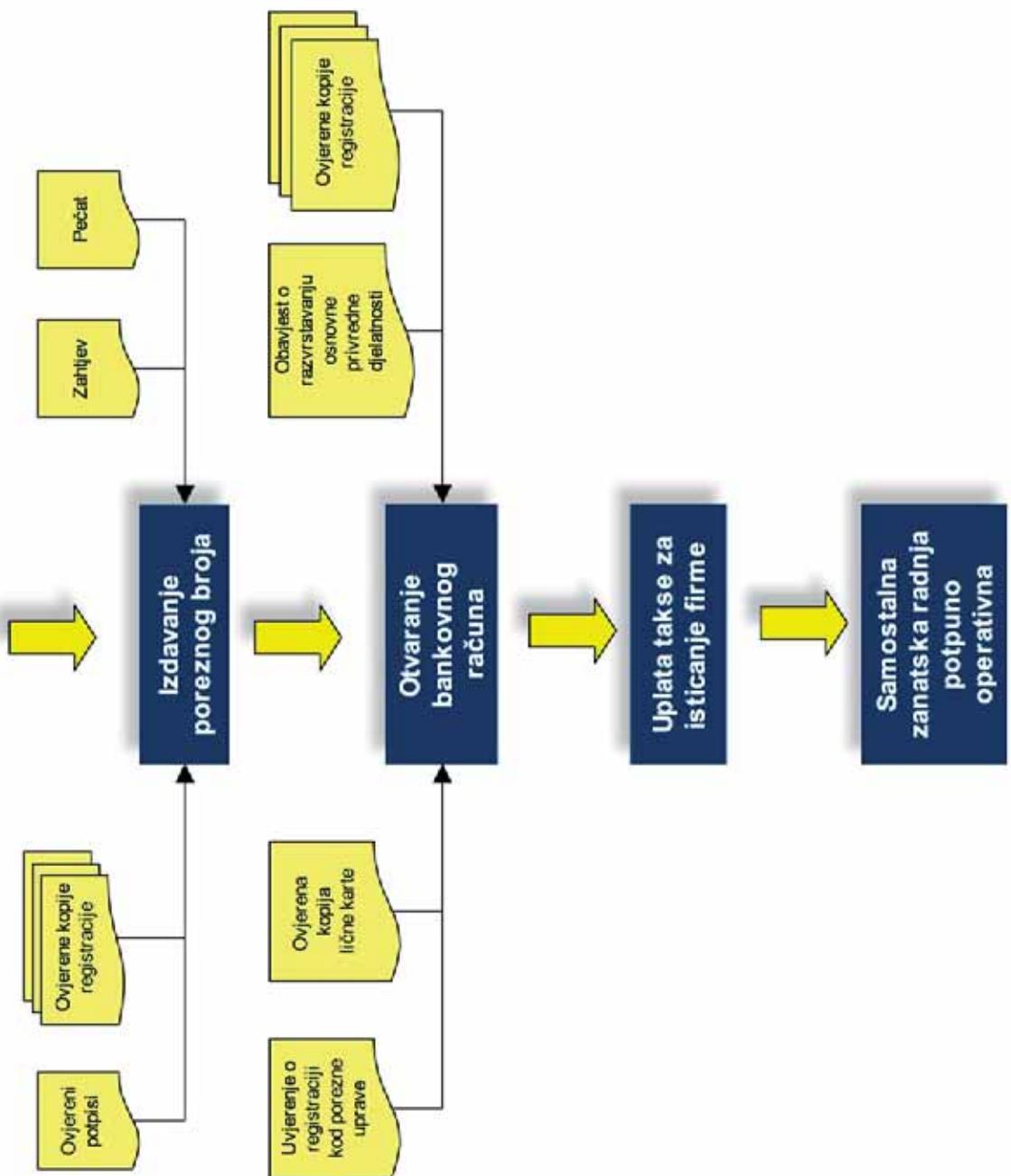


Tabela 44

ZAKLJUČCI

Otvaranje zanatske radnje pati od gotovo identičnih bolesti kao i registracija preduzeća:

- To je zamršen proces sa brojnim upravnim postupcima i koracima koji su promjenljivi, a koje određuju opštinske vlasti, svaka za sebe tokom procesa. Opštinske vlasti su prilično pasivne u procesu koji je u potpunosti prepušten inicijativi preduzetnika koji povezuje različite državne organe da bi mogao da otvori zanatsku radnju, odnosno obavlja samostalnu djelatnost.
- Od preduzetnika/zanatlje se u više navrata traži da nadležnom državnom organu podnosi dokumente koje je izdao neki drugi državni organ ili drugi odjel istog državnog organa.
- Svrha i validnost određenih dokumenata je krajnje dubiozna, npr. potvrda o poslovnoj sposobnosti koju izdaje nadležni Centar za socijalni rad je ništa drugo do izjava da lice u pitanju nije na listi lica pod starateljstvom zbog psihičkih bolesti i nedostataka o kojima lokalni Centar vodi brigu.
- Isto kao i kod registracije preduzeća, upravni postupak za otvaranje radnje se u Federaciji BiH se takođe koristi u svrhu naplate poreza.
- Verifikacija ispunjavanja minimalnih tehničkih uslova koja se obavlja u predregistronoj fazi uključuje provjeru zakonitosti korištenja prostora kao i zakonitost građevine u kojoj se radnja nalazi.
- Pravni sistem primjenjuje različita pravila u različitim djelovima zemlje, čak i u okviru istog entiteta. Razlike se najčešće zasnivaju na geografskoj lokaciji i vrsti privredne djelatnosti.
- Kompleksnost pravnog sistema u BiH stvara pravni labirint i nepredvidivost u pogledu vremena i visine troškova.

NAJZNAČAJNIJA SAZNANJA PRIKUPLJENA IZ UPITNIKA, INTERVJUA I DOKUMENATA

Sarajevo

Pored dokaza da su ispunjeni minimalni tehnički uslovi koje izdaje Stručni tim Kantonalnog Ministarstva privrede, traži se i uvjerenje o zaštiti od buke kojeg izdaje Institut za Arhitekturu, urbanizam i prostorno planiranje Sarajevo, za radnje smještene u stambenim zgradama. Troškovi ove saglasnosti su prilično visoki: 160 KM. U slučaju da je potreban poseban uređaj za ograničavanje buke, troškovi se uvećavaju za nekih 80 KM (prosječna cijena ovog uređaja).

Zenica

Stručna komisija koja provjerava ispunjavanje minimalnih tehničkih uslova je sastavljena od predstavnika Općinskog sekretarijata za privredu za razliku od Sarajeva, gdje se Stručni tim sastoji od predstavnika Kantonalnog ministarstva za privredu.

Kao i u Sarajevu, neispunjavanje minimalnih tehničkih uslova je, tradicionalno, uzrokovalo gomilanje predmeta na stolovima zvaničnika u Općinskog sekretarijata za privredu u Zenici. Po svome imenovanju u 2003-oj godini, sadašnji načelnik općinskog Sekretarijata za privredu je odlučio razriješiti zaostale predmete. To je urađeno na taj način da je zaobiđen postojeći zahtjev za dobijanjem upotrebne dozvole za korištenje već postojećih prostorija. Umjesto toga, načelnik je uključio Javni zavod za prostorno planiranje u obavljanje terenskih inspekcija na datom građevinskom lokalitetu i davanje mišljenja. Ovaj zavodt naplaćuje vlasniku samostalne radnje 150 KM za ove usluge. Na ovaj način, klijenti su pošteđeni dugotrajnog procesa, a često i nemogućeg zadatka dobijanja upotrebne i građevinske dozvole za stare zgrade.

Banja Luka

Gradska uprava Banja Luke održava korisnu web stranicu na kojoj se nalaze sve relevantne informacije i neophodni formulari. Formulari su dostupni u MS Word i pdf formatima. Ipak, prijavu nije moguće ispuniti elektronskim putem.

Sve do septembra 2005., gradska uprava Banja Luke je naplaćivala jednoobraznu cijenu za isticanje firme: 200 KM za pravna lica i 100 KM za zanatske radnje. U septembru 2005., uprava je uvela nove naknade koje sežu od 400 KM do 3000 KM. Najveća naknada se naplaćuje za isticanje firmi noćnih barova i diskopublika.

V URBANISTIČKE SAGLASNOSTI, GRAĐEVINSKE DOZVOLE I UPOTREBNE DOZVOLE

Uvod i osnovni podaci

Ovaj izvještaj je zasnovan na upitnicima odgovorenim od strane opština iz Sarajeva i Zenice u FBiH, te grada Banja Luke u Republici Srpskoj. Grad Banja Luka dala je odgovore na sličan upitnik u aprilu 2005. godine u sklopu GAP-ove inicijative, i ti odgovori su korišteni u ovom izvještaju. Dodatni upitnici su podijeljeni u sedam drugih opština, a njihovi rezultati dostupni su zasebno od ovog izvještaja. Na osnovu odgovora iz vladinog i privatnog sektora, očito je da zahtjevi za dobijanje potrebnih dozvola iziskuju mnogo, pa i previše, vremena i novca. Dugi vremenski period koji je potreban za legalizaciju novih građevinskih projekata uzrokuje nekoliko faktora:

- Zemljišnu svojinu u BiH trenutno karakterišu složeni oblici vlasništva zemljišta. Hiljade parcela se vode bez stvarnog vlasnika. Posebno problematičan je tekući status državnog vlasništva nad imovinom koja nije u potpunosti „denacionalizovana”, što je stanje koje vlada ne popravlja u cilju rješavanja ovih neotuđivih vlasničkih prava;
- Ne postoje ili su zastarjela pravila lokalnog planiranja (posebno opšti/urbanistički/regulacioni planovi) za područja gdje se planira graditi;
- Postoji mišljenje među nadležnim službenicima o tome kako se treba voditi nove investicione projekte okviru postojećih nadležnosti, i to:
 - Osoblje javnih uslužnih i komunalnih preduzeća bi trebalo brzo analizirati uticaj novih građevinskih projekata i na pravičnoj osnovi dogovorati uslove za nove priključke na postojeću infrastrukturu;
 - Osoblje na višim nivoima vlasti (uključujući zvaničnike na federalnom i kantonalm nivou) bi trebalo analizirati mogući uticaj novih građevinskih projekata na okoliš i saobraćaj, što je ponekad otežano nedostatkom jasno definisanih pravila;
- Različite lokacije nadležnih ureda i službi otežavaju napore da se dobiju izvještaji ili odobrenja;
- Višestruki zahtjevi za „originalima“ ili kopijama relevantne dokumentacije su dodatni teret za podnosioca zahtjeva;
- Inspekcijske procedure u fazi gradnje su nekonzistentne ili nepostojeće;
- Standardizovani kodeksi kod primjene prihvatljivih tehnika vezano za gradnju, materijale i zahtjeve objekata, su zastarjeli;
- Pored gore navedenih faktora, ni troškovi nastali tokom procesa dobijanja dozvola nisu zanemarivi.

Trenutna situacija: propisi vezani za gradnju po opštinama

Strukturalno, postoje tri glavne dozvole koje se moraju dobiti da bi budući projekti izgradnje bili legalni. To su dozvole sa nazivima redoslijedom kako slijedi: „urbanistička saglasnost“, „građevinska dozvola“ i „upotrebnna dozvola“. Uobičajene dozvole za nekomercijalne svrhe u

Federaciji i RS izdaju opštinski odjeli za urbanizam (ili prostorno uređenje, u nastavku teksta odjeli za „prostorno uređenje“). U Federaciji, kantonalna ministarstva izdaju dozvole za veće (5000 m^2 i veće), kompleksnije objekte koji se protežu na teritoriji dvije opštine) objekte, te za one od „posebnog interesa“ za kanton. (Međutim, kratka definicija „posebnog interesa“). Pitanja vezana za pristup glavnom putu, okoliš i posjede na pošumljenom zemljištu zahtijevaju dobijanje posebnih dozvola za koje su nadležni kanton i/ili entitetske službe prije uključivanja u proces dobijanja dozvola na lokalnom nivou. U oba entiteta, projekti koji su „značajni“ za entitet u cjelini, kao što su projekti koji mogu ozbiljno uticati na kvalitet okoliša ili oni koji prelaze teritorijalne granice mjesne nadležnosti, zahtijevaju odobrenje entitetskih ministarstava. Uz ovakve uslove, dijagram dat u nastavku oslikava „najkonvencionalnije“ situacije gradnje.

Faza pripreme zahtjeva

Promptno vođenje postupka za izdavanje urbanističke saglasnosti zahtijeva da budući investitori marljivo i unaprijed obave aktivnosti koje prethodne izdavanju saglasnosti. Uspješno prikupljanje neophodne dokumentacije i njeno sastavljanje u jedinstven „paket“ doprinosi boljoj atmosferi za vršenje pregleda od strane lokalnih službenika, te ubrzava proces odobrenja dozvola.

Najmanje tri dokumenta moraju biti priložena svakom zahtjevu za izdavanje urbanističke saglasnosti:

- Idejni projekat, koji priprema investitor ili njegovi stručni konsultanti,
- Kopija katastarskog plana,
- Izvod iz zemljišne knjige.

Neki projekti, takođe, zahtijevaju „odobrenje“ za pristup magistralnom putu i ekološku saglasnost prije nego što lokalna vlast prihvati prijavu za izdavanje urbanističke saglasnosti.

Vrijeme i novac potrebni za pripremu idejnog projekta zavise o vrsti projekta, stručnosti projektanata projektnog biroa i jasnoći regulacionih pravila za uređenje zemljišta u sklopu ciljanog područja za izgradnju. Kada je, na primjer, riječ o ovom posljednjem faktoru, situacija sa „regulacionim planovima“ za uređenje zemljišta, u velikoj mjeri utiče na opštinski pregled idejnog projekta. Ukoliko navedeni plan postoji za određeno područje, on ima nemjerljiv značaj u izbjegavanju pogrešno upućenih prijedloga projekata te kontroverznih situacija u zajednici. U svakom slučaju, vrijeme potrebno za pripremu idejnog projekta varira, a može trajati i mjesecima. Ova aktivnost je izvan administrativne kontrole i o njoj neće biti govora u ovom dokumentu.

DOZVOLE ZA GRADNJU (Aktivnosti u fazi pripreme zahtjeva)

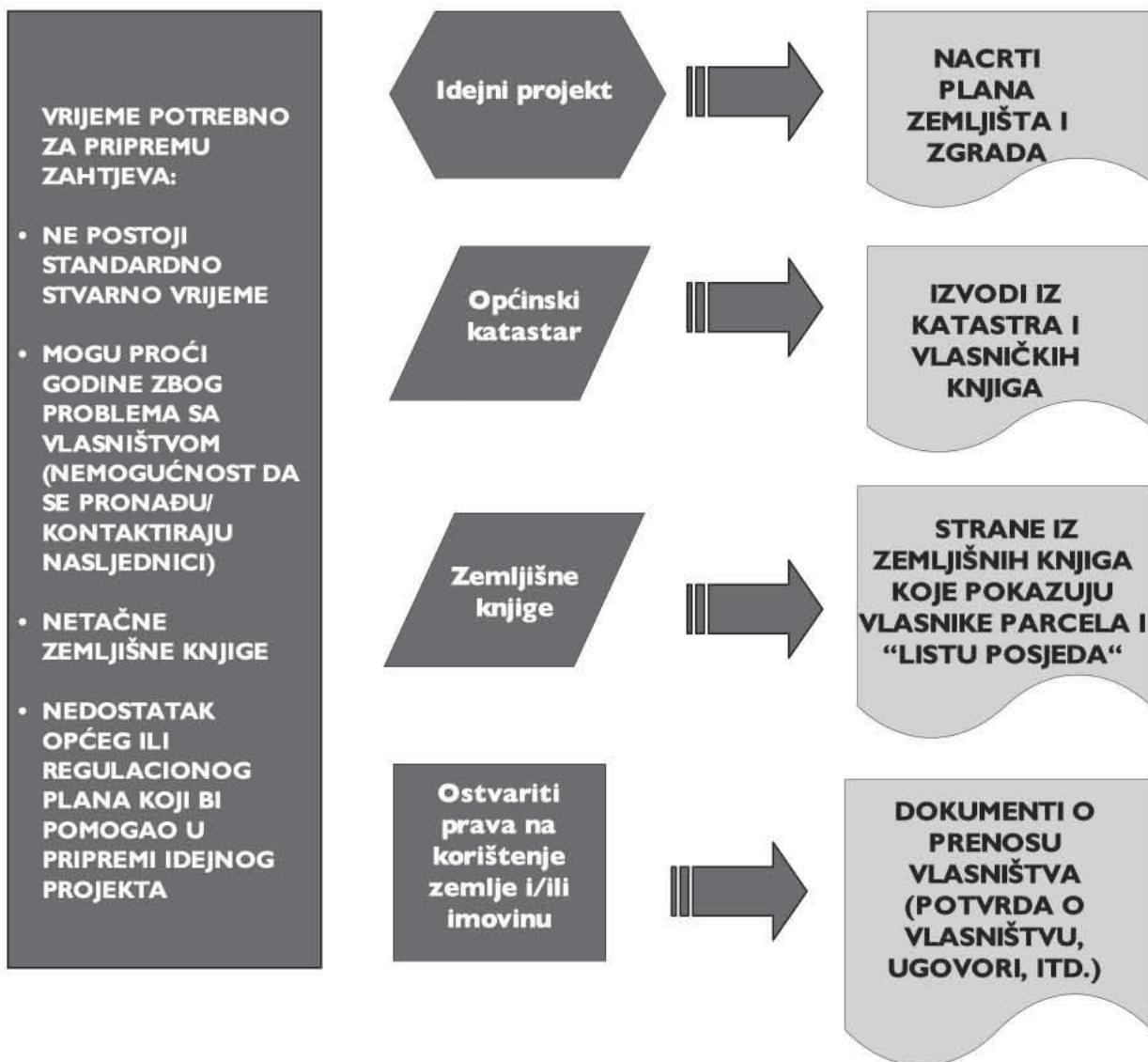


Tabela 45

Druga dva dokumenta mogu zahtijevati i do 5 ili više dana (projekat je jedan ili dva dana) uz troškove od 15 do 20 KM. Realno je očekivati relativno kratak period u slučajevima kada je lokalni katastar tačan ili kada je potencijalno gradilište locirano u području bez imovinsko-pravnih problema. Vrijeme potrebno za njihovo prikupljanje je duže:

- Ukoliko su zemljišne knjige uništene;
- Ukoliko postoji spor oko vlasništva i/ili
- Ukoliko zemljišnoknjižni ured i „opštinski katastar“ nisu u blizini relevantnih organa lokalne vlasti.

Urbanistička saglasnost

Pored popunjavanja prijave, postoji šest ključnih zahtjeva za proces dobijanja urbanističke saglasnosti:

- Investitor mora imati dokaz o vlasništvu. To znači da ta osoba mora imati zakonsko pravo na posjed ili mu ga država mora "dodijeliti" (putem lokalne opštine) radi projekta izgradnje. Ukoliko je zemljište za projekat "dodijeljeno", proces dodjele mora biti završen prije podnošenja zahtjeva za izdavanje urbanističke saglasnosti.

Napomena: Iako je proces formiranja građevinske parcele koji je neophodano za gradnju ekonomskih građevina neodvojiv od procesa izdavanja građevinske dozvole, to je pitanje koje se rješava resursima drugih programa izvan domena projekta SPIRA. Stoga, dijagram procesa dodjele zemljišta nije predmet detaljne analize u ovom dokumentu;

- Potrebno je izvršiti uvid u prostorno plansku dokumentaciju. Veličina, korištenje zemljišta, visina, ulica i pješački prilaz, standardi za parking i opšti karakter predloženog objekta razmatraju se u ovoj analizi. Predloženi projekat se analizira u odnosu na smjernice usvojenih opštih ili regulacionih planova za određeno područje.
- Potrebno je pripremiti "urbanističko-tehničke uslove". Ovo podrazumijeva: analizu lokaicije i plana od strane opštinskih službenika, izlazak na teren komisije koju je imenovala lokalna uprava, izvod iz relevantnih regulacionih planova (ukoliko postoje), te navode "saglasnosti", "potvrda" odobrenja i dozvola (vidjeti u nastavku).
- Dobijanje ekološke saglasnosti od Ministarstva za prostorno uređenje i saglasnosti Direkcije cesta za priključenje na magistralni put.
- Dobijanje "načelne saglasnosti" od javnih uslužnih preduzeća i komunalnih preduzeća.
- Dobijanje saglasnosti za zaštitne mjere na radu (od posebnog zavoda) te protivpožarne saglasnosti na mjere i normative zaštite od požara koju izdaje Ministarstvo unutrašnjih poslova.

DOZVOLA ZA GRADNJU

Faza urbanističke (lokacijske) saglasnosti

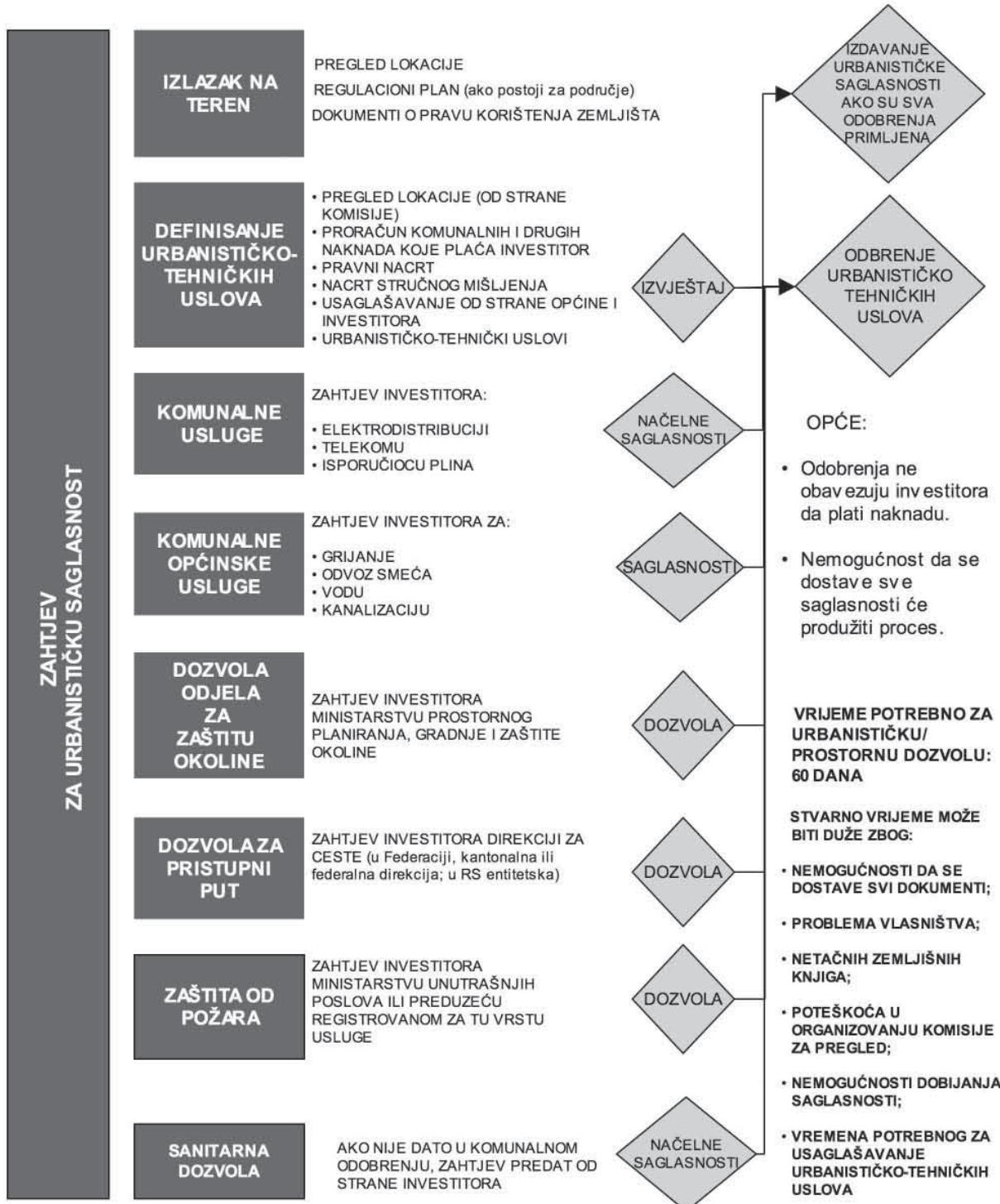


Tabela 46

Da bi se dokazalo vlasništvo potrebno je pribaviti dokumentaciju iz zemljišno-knjžnog ureda i službe nadležne za katastar. Izvod iz zemljišne knjige uključuje relevantan izvod o vlasništvu (uključujući sanaciju, zemljišna knjiga, list A), dokumentaciju o prenosu vlasništva (list B), te teretnicu-hipoteke i zaloge (list C). Ukoliko će predloženi projekat biti lociran na zemljištu "dodijeljenom" od strane lokalnih organa vlasti, uz prijavu mora biti priložen i primjerak sudske ovjere ove "dodjele." Pregled dokumentacije o vlasništvu vrše opštinski službenici, obično iz odjela za urbanizam.

Da bi izradio **tehničke uslove**, opštinski odjel (obično pod nazivom odjel za urbanizam, ali i pod nazivom "prostorno uređenje" ili drugim nazivima) formira „tehničku komisiju" koja izlazi na teren, daje stručno mišljenje o zakonitosti projekta (što je posebno značajno i složeno u slučajevima kada ne postoji regulacioni plan za to područje), te određuje neophodne građevinske radnje za pravilno održavanje gradilišta. Obično u RS ovu tehničku komisiju predstavlja stručna organizacija koja vrši analizu i sastavlja izvještaj, ali u Sarajevu i Zenici, oni samo vrše analizu i ne pružaju stručno mišljenje. Ukoliko opštinski odjel odluci da je potrebno formirati ovakvu komisiju u ove svrhe i/ili ukoliko ne postoji regulacioni plan za područje u kojem se nalazi posjed, proces će trajati duže. U slučaju kada postoji ažuriran regulacioni plan, urbanističko-tehnički uslovi su definisani planom. Svi postojeći regulacioni planovi pohranjeni su u kantonalnim zavodima za prostorno planiranje u Federaciji ili Zavodu za urbanizam u RS i njihovi stručnjaci su ti koje najčešće pozivaju da izvrše tražene analize, a u RS da izrade tehničke uslove. Ukoliko regulacioni plan ne postoji, onda zavod ili drugi konsultant daje svoje stručno mišljenje o zahtjevima projekta. Za ruralna područja, opštinski odjel obično koristi svoje osoblje za pripremu izvještaja.

Istovremeno, investitor mora dobiti „**načelnu saglasnost**" od:

- javnih uslužnih preduzeća (za električnu energiju, obično od Elektroprivrede/Elektrodistribucije u Federaciji; za grijanje i telekomunikacije);
- komunalnih djelatnosti (javna preduzeća za vodu i kanalizaciju, te odvoz smeća).

Načelne saglasnosti zahtijevaju:

- tehnički projekat koji će ilustrovati kako će se projekat izgradnje povezati sa postojećim sistemom infrastrukture za sve pojedinačne javne usluge;
- plan za svakou proširenje infrastructure koje plaća investitor;
- procjenu troškova za naknade koje je potrebno uplatiti za svaku javnu uslugu.

Određivanje opsega i prirode načelne saglasnosti zahtijeva da se investitor sastane, obično više puta, sa osobljem iz svakog javnog preduzeća ili komunalne djelatnosti. Potrebno je dogоворити svaki zahtjev vezan za opštu saglasnost, a saglasnost neće biti dobijena sve dok se obje strane ne usaglase.

Nadalje, za projekat izgradnje mora se dobiti potvrda o protivpožarnoj zaštiti (od registrovanog preduzeća/zavoda ili Ministarstva unutrašnjih poslova), kao i potvrda o zaštiti na radu.

U nekim slučajevima, a obično se to odnosi na svaki poslovni ili industrijski projekat, potrebne su i ekološka saglasnost, odobrenje za pristup magistralnom putu i saglasnost na upotrebu poljoprivrednog zemljišta. Ova odobrenja se izdaju od strane posebnih kantonalnih ministarstava, a mogućno i onih na federalnom/entitetskom nivou (u RS ove dozvole izdaju se na entitetskom nivou). Na žalost, osim uslova minimalne veličine projekta i pristupa

putevima koji su u nadležnosti entiteta stoji konsenzus o "standardima" prema kojim projekat od "posebnog značaja" mora preći iz opštinskog na kantonalni ili viši regulatorni nivo.

Kao što je rečeno, investitor se mora obratiti pojedinačno svakoj službi koja daje svoju saglasnost ili dozvolu, a opštinski službenici nisu uključeni u ovaj proces "odobravanja." Oni niti pružaju pomoć investitoru niti mu daju savjete o tome kako da posluje sa pojedinačnim javnim preduzećima. Svaka saglasnost unosi se u evidenciju koju vodi odjel za urbanizam i koja predstavlja podršku konačnom izdavanju urbanističke saglasnosti

Većina opština koje su odgovarale na upitnik procijenile su da je vrijeme potrebno za izdavanje urbanističke saglasnosti između 30 i 45 dana. Ovaj vremenski period vrijedi ako nije potrebna nijedna dozvola od kantonalnih i/ili entitetskih ministarstava. Međutim, u razgovorima sa investitorima utvrđeno je da je stvarno potrebno vrijeme bliže periodu od 60 dana, vjerovatno zato što njihovi veći, kompleksniji projekti podrazumijevaju dodatne provjere, saglasnosti, analize i pregovore. Troškovi uplate administrativne takse za urbanističku saglasnost iznose između 30 i 150 KM, ovisno o vrsti i veličini objekta.

Ishod izdavanja urbanističke saglasnosti je sljedeći:

- Određena parcela je utvrđena i označena kao gradilište (realizacija samo jedne parcela nastala iz ovog dugog procesa evidentan je nedostatak efikasnosti cijelog procesa);
- Određuje se zakonitost vlasništva zemljišta na kojem će početi izgradnja. Međutim, to se određuje samo za dan stupanja na snagu saglasnosti i nije "uključeno" u naredne korake u procesu;
- Utvrđuje se opšti karakter projekta izgradnje, upotrebe zemljišta i lokacije na gradilištu;
- Utvrđuje se stranka (investitor) koja je po zakonu ovlaštena da podnese zahtjev za građevinsku dozvolu;
- Pregovorima se određuje svota novca koju je potrebno isplatiti opštini, javnim i komunalnim preduzećima ;
- Navode se zahtjevi za obezbjeđenje uslova za zaštitu na radu i protivpožarnu zaštitu.

Nakon dobijanja urbanističke saglasnosti

Vrijeme između izdavanja urbanističke saglasnosti i investorove prijave za građevinsku dozvolu je od velikog značaja za proces izgradnje u Bosni i Hercegovini. Prvo, to je period tokom kojeg investitor **završava glavni projekt**. Za manje, stambene objekte, projektovanje može trajati nekoliko sedmica, ali za veće i složenije poslovne projekte, to može trajati i mjesecima, a ukoliko urbanističko-tehnički uslovi utiču na idejni projekt, priprema glavnog projekta može trajati i duži vremenski period.

Drugi važan korak zahtjeva uključivanje entitetske službe. Zakon o građevinskom zemljištu zahtjeva odobravanje „**prvenstvenog prava za gradnju**“ koje investitoru izdaje nadležni organ za katastarske i imovinsko pravne poslove u RS. U Banjoj Luci (lica anketirana u Federaciji nisu istakla ovaj zahtjev) odobrenje „prvenstvenog prava“ može trajati dva mjeseca. Dešavaju se čak i gore vremenske posljedice ukoliko imovina nije u potpunosti „denacionalizovana“, što je slučaj sa stotinama, ako ne i hiljadama pojedinačnih parcela. Otežavajuća okolnost nastala uslijed zakona o denacionalizaciji u RS jeste to što je određeno zemljište „izuzeto“; a primjenjuje se gdje god se zemljište za predloženi projekt nalazi na teritoriji čije je građevinsko zemljište nacionalizovano prije 70-tih godina. Ovaj pravni

izuzetak usložnjava status vlasništva relevantnog zemljišta jer to znači da država, obično lokalne opštinske vlasti ipak „posjeduju“ veliku imovinu. Da bi se u potpunosti dalo takvo zemljište, opština mora izdati dozvolu kojom ovlašćuje službu za katastar i vlasništvo da investitoru odobri „pravo prvenstva na gradnju.“ (Ovakva kompleksna situacija dešava se ukoliko višestruka vlasništva zahtijevaju „objedinjavanje“ pojedinačnih parcela u jednu, a jedno ili više pojedinačnih vlasništva uključuju nacionalizovano zemljište, kada investitor može dobiti saglasnost od opštine samo nakon što je lokalna skupština glasala pozitivno). Ovakva podjela odgovornosti između službi pod ovakvim okolnostima znači da potrebna radnja nije obavljena bez problema, te da se na konačni pristanak može čekati i godinu dana, izjavili su investitori koji podlijegali tom kriteriju.

Postoji i treća aktivnosti koju mnogi investitori pokrenu prije nego što podnesu zahtjev za izdavanje građevinske dozvole. To podrazumijeva **ispunjjenje uslova „načelnih saglasnosti“ javnih preduzeća** utvrđenih tokom faze dobijanja urbanističke saglasnosti. Za svaku odobrenu javnu uslugu mora se pojedinačno uplatiti naknada prije davanja „konačne saglasnosti“. Uzimajući u obzir vremenski aspekt procesa koji podrazumijeva posjete uredima, vršenje uplata, dobijanje potvrda o uplati i dobijanju dopisa o saglasnostima, neki investitori odluče da započnu ovaj proces prije formalnog zahtjeva za samu građevinsku dozvolu.

Iako u odgovorima na upitnik službenici lokalnih organa vlasti nisu naveli ovaj vremenski razmak ovo je veoma značajan period u procesu dobijanja dozvole. Može proći i nekoliko mjeseci do završetka, posebno ukoliko je predloženi objekat veći i podrazumijeva dobijanje daljih dozvola koje su potrebne u skladu sa zakonom o građevinskom zemljištu.

Građevinska dozvola

Nakon dobijanja urbanističke saglasnosti, investitor mora pripremiti glavni projekat u kojem će biti ispoštovani zahtjevi iz urbanističko-tehničkih uslova. Ukoliko investitor ima sreće i ukoliko je dobro informisan, on će početi pripremati glavni projekat dok se urbanistička saglasnost obrađuje iako to uključuje određeni rizik. Ukoliko postoje problemi, idejni projekat se može ozbiljno izmjeniti, što će produžiti vrijeme potrebno za pripremu glavnog projekta. Troškovi i vrijeme potrebno za pripremu glavnog projekta ne može se precizno odrediti jer ovisi o kompleksnosti objekta.

Dokumenti koje je potrebno priložiti uz prijavu su:

- dva ili tri primjera glavnog projekta,
- kopija katastarskog plana (koji je potreban i za urbanističku saglasnost),
- izvod iz zemljišne knjige (također potreban za urbanističku saglasnost), i
- primjerak urbanističke saglasnosti, obično uz kopije „načelnih saglasnosti“ i ostalih potrebnih dozvola.

Prijava i prateća dokumentacija ponovo se podnose istom opštinskom odjelu koji je obrađivao urbanističku saglasnost. Provjera uslova za dobijanje građevinske dozvole uključuje:

- Ponovno potvrđivanje zakonitosti vlasništva. To se obavlja radi mogućih promjena koje su se desile u periodu od jedne godine između izdavanja urbanističke saglasnosti i početka postupka izdavanja građevinske dozvole. Razlog dugog trajanja ove faze je zahtjev za saglasnost vlasnika susjednih objekata. Susjedi moraju biti obavješteni o planovima za gradnju. Ukoliko se oni protive prijedlogu, njihova tužba na opštinsko

rješenje se prosljeđuje entitetskom ministarstvu za prostorno planiranje. Odluka o tužbi može biti spora; na primjer ministarstvo iz RS rješava slučajeve iz 2002.god.

- Reviziju glavnog projekta, posebno radi potvrđivanja njegove usklađenosti sa urbanističko-tehničke uslovima iz urbanističke saglasnosti;
- Provjeru da li je projekat ispoštovao uslove za dobijanje saglasnosti javnih preduzeća. U ovoj fazi, "konačnu saglasnost" u pismenoj formi daju javna preduzeća potvrđujući da je investitor izvršio uplatu svih naknada i da se obavezao na svako moguće poboljšanje sistemske infrastrukture koje podrazumijevaju originalni tehnički uslovi. Zbog toga, iako se čini da su kriteriji za dobijanje građevinske dozvole isti kao i oni za dobijanje urbanističke saglasnosti, oni se zanačajno razlikuju zbog obaveze plaćanja naknada.

Ispitanici iz organa lokalne vlasti naveli su u upitniku da period potreban za dobijanje građevinske dozvole traje između 30 i 45 dana, pretpostavljajući da ne postoje nikakvi problemi vezani za projekat i da je investitor na vrijeme obezbijedio odgovarajuću dokumentaciju. Kao i u slučaju sa urbanističkom saglasnošću, investitori su procijenili da je vrijeme potrebno za dobijanje dozvole 60 dana, ponovo pretpostavljajući da nema problema sa projektom, komunalijama ili zaostalim pitanjima vlasništva, a za kompleksnije konstrukcije ovaj period je i duži od 6 mjeseci. (Međutim, i investitori i opštinski službenici su su upozorili da odobrenja vezana za prilaz glavnom putu mogu potrajati nekoliko mjeseci, čak i nekoliko godina).

Glavni faktor za izdavanje građevinskih dozvola je izmirivanje brojnih troškova, među kojima su razni porezi, zakupi i takse. Porezi koji se plaćaju za upotrebu građevinskog zemljišta u urbanim područjima su visoki. Na primjer u Sarajevskom kantonu, ukoliko je objekat smješten u centru grada, potrebno je platiti oko 53 KM po m² kao rentu na povoljnost korištenja zemljišta. Jedan investitor je naveo da oko 25% finalnih troškova po m² čine takse i rente (uključujući taksu na priključak električne energije), naknade za uređenje građevinskog zemljišta, usključujući troškove za pripremu idejnog i glavnog projekta i dobijanje dozvola).

Izdata građevinska dozvola podrazumjeva:

- Odobrava se korištenje zemljišta za izgradnju projekta, nacrt lokacije, veličina i visina;
- Potvrđuje se vlasništvo zemljišta ispod nove gradnje;
- Utvrđuje se stranka (investitor) koji ima zakonsko pravo da započne gradnju na lokaciji;
- Vrši se i dokumentuje isplata novca opštini, komunalnim preduzećima i službama;
- Razrađuju se pojedinosti o sigurnosti na radu i protivpožarnoj zaštiti;
- Fiksno se određuje početak važenja dozvole za gradnju, a i momenat kada ona prestaje važiti.

DOZVOLA ZA GRADNJU FAZA GRAĐEVINSKE DOZVOLE (Pravo prvenstva za gradnju već izdato)

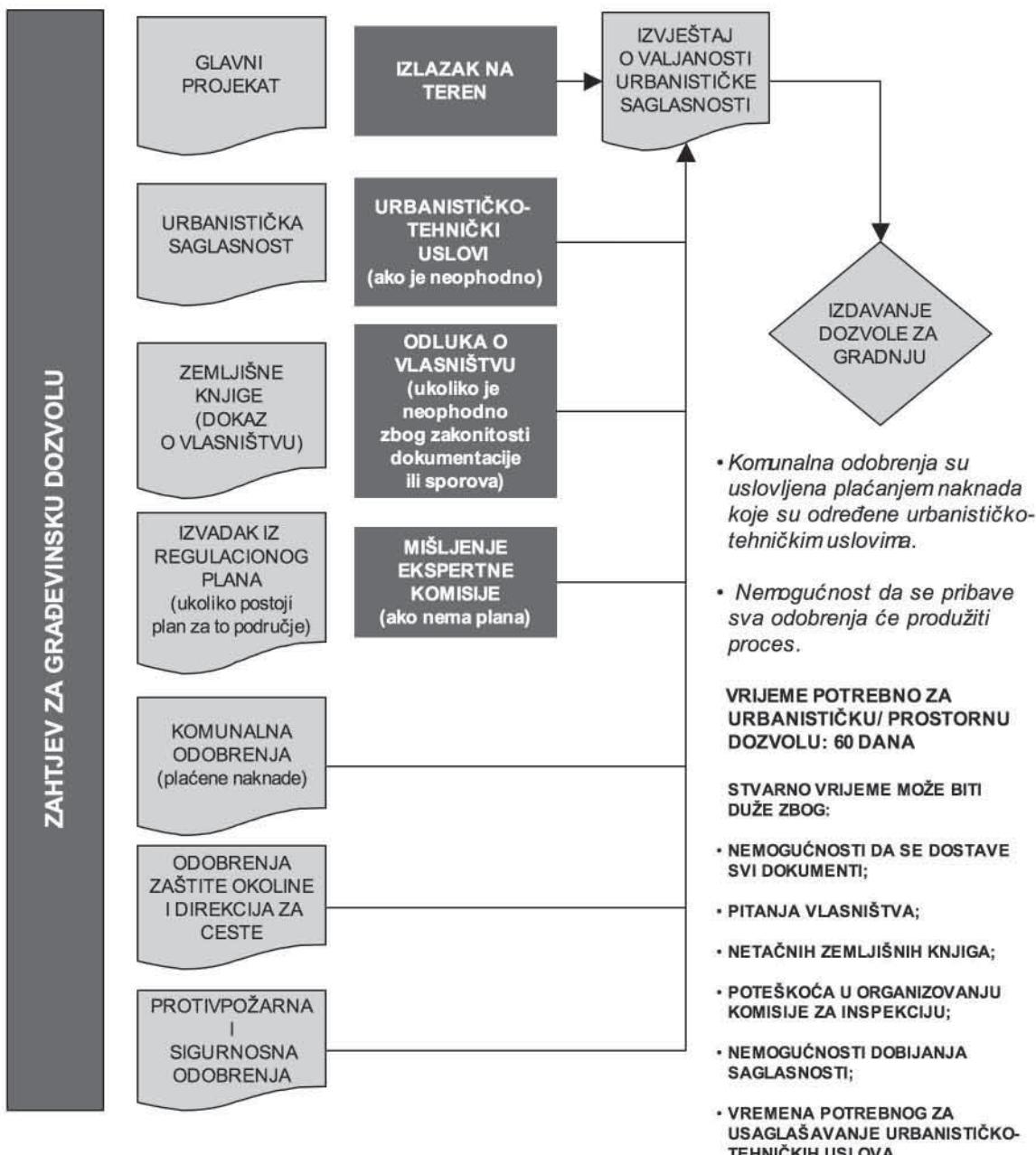


Tabela 47

Upotrebnna dozvola

Građevinska dozvola izričito ovlašćuje investitora ili njegovog izvođača radova da počne izgradnju objekta. Međutim, ukoliko na određenoj lokaciji već postoji objekat, potrebno je proći drugi proces prije nego što takve fizičke prepreke budu srušene. U takvim slučajevima, investitor mora dogovoriti geodetsko mjerjenje da bi se odredila nova građevinska linija umjesto stare na gradilištu. Nakon toga, može se početi sa pripremom gradilišta, priključenja na komunalije, izgradnje konstrukcije i unutrašnjih finalnih radova. Nakon što je izgradnja završena (ili će uskoro biti završena) investitor podnosi opštini zahtjev za "tehnički prijem"

Nakon primitka zahtjeva, odjel za urbanizam obično formira "Komisiju za tehnički prijem" koja:

- Vrši reviziju izvedbenog projekta i
- Pregleda završeni objekat i uređenje posjeda da bi potvrdila usaglašenost sa odobrenim projektom.

Opštinske "službe za tehnički prijem" obično čine unajmljeni spoljni konsultanti. (Banja Luka ima spisak sa 8 konslutantskih firmi). Važeći Zakon o izgradnji zahtijeva da investitor pripremi projekt izvedenog stanja, ateste korištenog materijala, građevinski dnevnik i građevinsku knjigu. Ukoliko ne postoji negativne primjedbe u izvještaju o tehničkom prijemu, upotrebnu dozvolu izdaje nadležni organ.

Vrijeme potrebno za završetak faze dobijanja upotrebnne dozvole je najteže odrediti. Uprkos odredbi iz Zakona o gradnji da se pregled mora izvršiti u roku od 8 dana počev od zahtjeva, investitori su izjavili da nije rijedak slučaj da je potrebno 60 dana za njihove veće, zahtjevnije projekte. Razlog tome je potreba da se angažuje vanjska ekspertna firma i najvjerovaljnije činjenica da veći projekti podliježu promjenama ili manjim odstupanjima od originalnog glavnog projekta. Ova odstupanja od projekta nisu uočljiva do samog kraja gradnje jer proces ne podrazumjeva redovnu inspekciju u fazi gradnje. Shodno tome, mnogi konstrukcijski, električni i mehanički aspekti izgradnje se ne vide iza dovršenih zidova zgrade.

Rezultati izdavanja upotrebnne dozvole u Sarajevu, Zenici i Banjoj Luci su sljedeći:

- Potvrda o završetku projekta izgradnje u skladu sa prethodno odobrenim projektom;
- Potvrda prava vlasništva nad dograđenim objektom i nad zemljištem ispod nove građevine;
- Zadovoljenost uslovima sigurnosti na radu i protivpožarne zaštite;
- Davanje prava korisnicima objekta da dobiju komunalne usluge i
- Dobijanje prava korištenja i prebivanja u završenom objektu i na uređenom zemljištu.

DOZVOLA ZA GRADNJU

Upotrebna dozvola

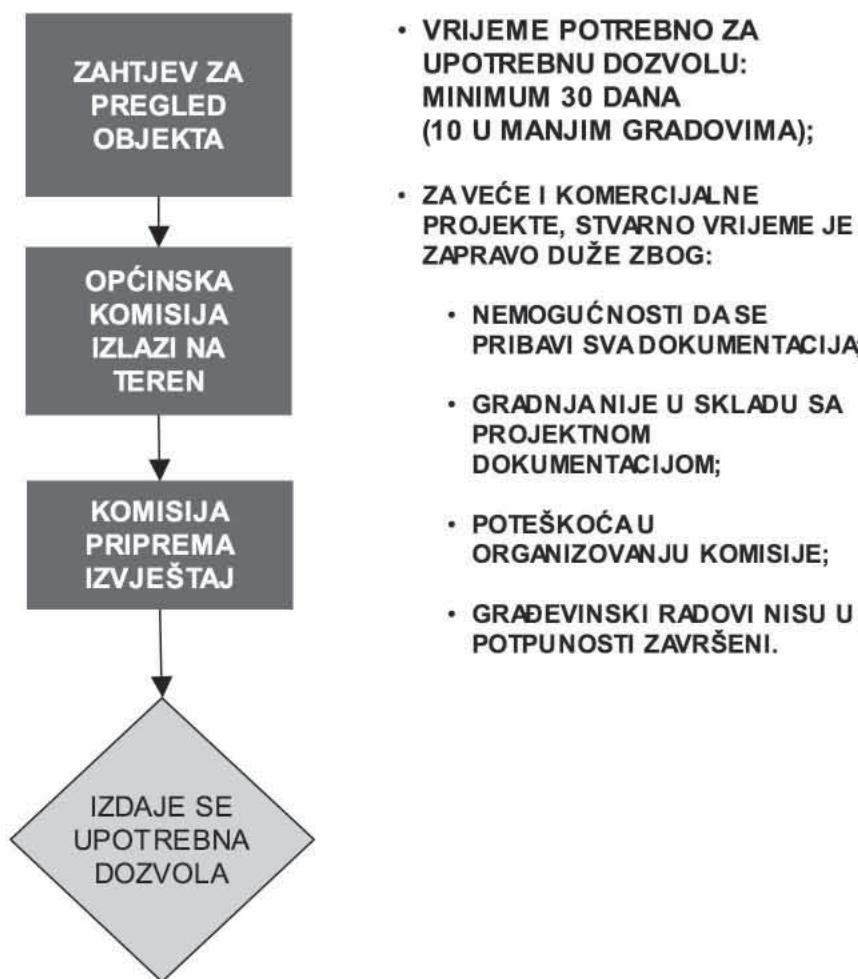


Tabela 48

Sarajevo, Zenica and Banja Luka – vrijeme i troškovi

Ukoliko ne postoji pitanje vlasništva, ako je ažuran lokalni regulacioni plan, ako nisu potrebne nikakve dozvole od kantonalnih vlasti, ako ne postoje primjedbe poslije tehničkog prijema, donja tabela predstavlja razumne vremenske okvire potrebne za dobijanje dozvola. Ovi periodi ne uključuju vrijeme potrebno za izradu idejnog i glavnog projekta, opštinska odobrenja korištenja zemljišta, prvenstvenog prava za gradnju izdato od entitetskih organa, vrieme potrebno za žalbe vlasnika susjednih objekata niti vrijeme potrebno za odobrenja entitetske ili kantonalne Direkcije za puteve. Jedan ili više ovih zahtjeva mogu produžiti ovaj proces za godinu ili više.

Vrijeme (dana) – idealna situacija

Faza	Sarajevo	Zenica	Banja Luka
PRIPREMA ZAHTJEVA	do 5	do 5	10
URBANISTIČKA SAGLASNOST	30	30	60
GRAĐEVINSKA DOZVOLA	30-60	30-60	40-50
UPOTREBNA DOZVOLA	15-30	20-25	30

Tabela 49

Gornja tabela bazirana je na informacijama dobijenim iz prikupljenih upitnika. Međutim, informacije dobijene na osnovu razgovora sa nekoliko investitora i na osnovu malog broja pregledanih slučajeva u opštinama jasno ukazuju da proces zahtjeva mnogo više vremena u stvarnom životu.

Na primjer, kod dva zahtjeva za gradnju novih privatnih kuća u općini Stari grad, proces dobijanja urbanističke saglasnosti trajao je više od godine, tačnije 13 i 14 mjeseci. Osnovni razlozi su nepostojanje regulacionih planova i dugotrajni proces izdavanja urbanističko tehničkih uslova of strane Zavoda za planiranje Kantona Sarajevo. Poseban problem je nedostatak informacija i jasnih uputstava investitorima privatnih objekata za stanovanje, tako da oni gube dosta vremena i energije posjećujući iste kancelarije nekoliko puta. U oba slučaja, građevinske dozvole su bile izdate u roku od 60 dana.

Drugi slučaj je priča poznatog sarajevskog investitora, koji je želio da izgradi komercijalni centar u regiji Blažuha. Riješio je imovinsko-pravne odnose, pripremio idejni projekt i podnio zahtjev za urbanističku saglasnost u zimu 2004. Međutim, rečenu mu je da regulacioni plan nije urađen i mora biti usvojen od strane općinske skupštine prije dobijanja urbanističke saglasnosti. Zbog toga je prihvatio da finansira izradu plana, ali je cijeli proces do usvajanja regulacionog plana trajao tačno godinu dana. Poslije toga, urbanistička je saglasnost izdata u roku od dva mjeseca. Investitor je trenutno u fazi pripreme glavnog projekta. Želi da završi svoj projekt, ali je frustriran procedurom.

Istovremeno, postoje i pozitivni primjeri. Općina Vogošća je podržala izgradnju novog distributivnog centra, regulacioni plan za ovu industrijsku zonu je bio validan, imovinski odnosi riješeni prije podnošenja zahtjeva i angažovan je iskusni projektant. Period od prvog zahtjeva za urbanističku dozvolu i dobivanja upotrebljene dozvole je 16 mjeseci, što uključuje i

vrijeme upotrebljeno za projektovanje i izvođenje radova. Urbanistička saglasnost izdata je u roku od 30 dana, građevinska za 60, dok je upotrebna bila gotova u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva. Jedino odobrenje koje je tražilo više vremena je bila okolinska saglasnost, izdata od strane Federalnog Ministarstva. Do bi se skratio poprilično dug proces dobijanja ovog odobrenja, investitor je finansirao izradu Studije o uticaju na okoliš i dobio ovu dozvolu za 30 dana.

Aktuelna šema procesa je pokazala da su procedure u vezi građenja veoma osjetljive na okolnosti koje mogu biti specifične za individualna gradilišta.

Uzimajući u obzir takve okolnosti, novi, vjerodostojniji vremenski okvir izgleda ukratko ovako:

Faze	Period (dani)
FAZA PRIPREME ZAHTJEVA	5-300 (produžen zbog potrebe da se riješe imovinsko-pravni odnosi, razradi idejni projekat, doda vrijeme za ponovnu parcelizaciju građevinskog zemljišta)
URBANISTIČKA SAGLASNOST	30-390 (produženi u slučaju da nema regulacionog plana ili su potrebne okolišne dozvole i dozvole za priključenje na glavni put, i/ili se komunalne instalacije moraju projektovati i/ili je projekat od „većeg značaja“)
GRAĐEVINSKA DOZVOLA (Ne uključujući vrijeme izgradnje objekta)	30-120 (i duže ako se glavni projekat mora preraditi: i/ili ako se moraju raspraviti uslovi u vezi sigurnosti, požara, okoline ili puteva; i/ili se osporavaju saglasnosti u vezi vlasništva, i/ili ako je potrebna opštinska saglasnost za „prvenstveno pravo za gradnju“);
UPOTREBNA DOZVOLA	15-180 (i duže ako građevinski projekat nije usklađen ili se ustanove greške u gradnji - čest slučaj ako je objekat kompleksan)

Tabela 50

Procjena ukupno troška, neophodna za dobijanje odzvola, se razlikuje za svaki objekat i ovisi o njegovoj najmeni, dimenzijama i lokaciji. Administrativne takse za dozvole su zanemarljive, ali rente i troškovi uređenja građevinskog zemljišta su visoki i definisani su po kvadratnom metru ukupne površine objekta.

Razlike u:	Sarajevo	Zenica	Banja Luka
Rente za pogodnost korištenja građevinskog zemljišta (6 zona u svim opštinama)	9-53 KM/m ²	8-48 KM/m ² – stanovanje 32-48 KM/m ² – poslovni prostori 16 KM/m ² – industrijski objekti	7,5-45 KM/m ²

Razlike u:	Sarajevo	Zenica	Banja Luka
Uređenje građevinskog zemljišta	Investitori pregova-raju potrebno poboljšanje infrastrukture sa odgovarajućim javnim preduzećem	32 KM/m ² – stanovanje, 16 KM/m ² – kulturni i zdravstveni objekti 13-20 KM/m ² – industrijski objekti	146 KM/m ² –gradsko područje 57,60 KM/m ² – ruralno područje (u slučaju da nedostaje od-ređena javna i komunalna usluga, ukupni iznos se umanjuje)

Tabela 51

Gornja tabela jasno prikazuje da lokalne vlasti imaju različite pristupe uređenju građevinskog zemljišta. Sarajevski kanton je dozvolio investitorima da pregovaraju o neophodnim poboljšanjima infrastrukturne mreže sa lokalnim javnim predzećima, dok je banjolučka administracija izabrala da naplaćuje taksu za uređeno građevinsko zemljište (sa kompletnom infrastrukturnom mrežom) i definisala procenat za smanjenje jedinične cijene u slučaju da sva mreža nije razvijena. Zenica ima isti pristup, ali je ova taksa značajno niža. Suočena sa mnogo težom ekonomskom situacijom od druga dva grada, lokalne vlasti su odlučile da umanje i rentu i taksu u slučaju gradnje novih industrijskih postrojenja.

Opis trenutne situacije - poteškoće na koje se može naići

1. **Lokalni vladini postupci** za izdavanje urbanističke saglasnosti i građevinske dozvole su prilično komplikovani i dugotrajni, praćeni u nekim slučajevima dokumentacijom koja se ponavlja. Pored duplicitiranja dokumenata, izostavljeni su i bitni aspekti procesa gradnje:
 - o Neadekvatan proces parcelisanja zemlje u upotrebljive zemljišne parcele; Trenutna praksa je "formiranje" katastarski uplanjenih vlasničkih parcella u "građevinske" parcele, često komad po komad, parselu po parselu. Ovakva praksa često zahtjeva opštinsku "podjelu" zemlje na korištenje (ali ne i u vlasništvo) investitorima. To znači da se naknadne aktivnosti moraju poduzeti ako je novoforminana parsel "vlasništvo države" (zato što prvenstveno pravo za gradnju mora biti dato) i/ili privatno vlasništvo (zato što se saglasnost vlasnika susjednih čestica dobiti kasnije)
 - o Neadekvatan inspekcijski nadzor tokom gradnje. Iako trenutni zakoni o prostornom uređenju i gradnji određuju regulatorna tijela (opštine, kantone, entitete gdje je neophodno) da vrše inspekcije gradnje koja je u toku, to se rijetko dešava. Kao posljedica, dolazi do grešaka u gradnji i odstupanja od odobrenih planova se ne vide dok ne dodje do tehničkog prijema koji zahtjeva investor. Ovo produžuje dobijanje upotrebljene dozvole, moguće i za nekoliko mjeseci zbog zahtjeva da se uočene primjedbe koriguju.
2. Da bi se **dokazalo vlasništvo** potrebno je mnogo istih dokumenata iz katastra i zemljišnih knjiga u cilju dobijanja urbanističke saglasnosti i građevinske dozvole.; iako se čini da bi bilo moguće da postojanje urbanističke saglasnosti samo po sebi predstavlja dokaz da su neophodni dokumenti o vlasništvu već pribavljeni, ipak mnoge službe još uvijek zahtjevaju iste dokumente za svaki korak. Čak i veći problem predstavljaju različiti oblici vlasništva nad zemljom koji postoje u bosanskom sistemu zemljišnog posjeda. Oni su sljedeći:

- „Ilegalno korištenje“ velikog broja posjeda od strane privatnih lica;
 - Državna svojina nad gradskim širokim područjima koja su bila „nacionalizirana“, ali nije izvršeno „izvlašćenje“, što znači da državno vlasništvo nije uneseno u zemljišne knjige, a ipak je zadržan pravni status;
 - Vlasništvo u odsustvu u slučaju priznatih ili nepriznatih nasljednika koji se i dalje vode kao vlasnici u zemljišnim i/ili katastarskim knjigama. Čak i kada je poznat pravi vlasnik, često je teško uspostaviti kontakt sa zakonitim vlasnikom i/ili njihovim nasljednicima zbog toga što su fizički nedostupni jer se nalaze u raznim zemljama širom svijeta.
3. Učešće kantonalnih i entitetskih nivoa vlasti zahtjeva vrijeme. Dugotrajne procedure su moguće u slučaju da odluka zahtjeva odobrenje na nivou entitea i/ili kantona, i to u sljedećim slučajevima:
- **Saglasnost na pravo prolaza.** Vlast koja treba da dozvoli ovo pravo je često nejasno definisana između entitetske, kantonalne i opštinske vlade. Ovaj proces je teško realizovati, posebno ako se oklišna dozvola, dozvola prava korištenja poljoprivrednog zemljišta ili pravo pristupa putu traže od viših nivoa vlasti. Anketirana lica koja su dala odgovore na SPIRA-in upitnik odgovorili su da je 90 dana potrebno da bi se dobila saglasnost na pravo prolaza, ali je jedan rekao da, ako je entitet uključen u ovo odobrenje, proces može potrajati duže od godine, posebno ako nema planova o transportu ili ustanovljenih procedura na osnovu kojih viši nivoi vlasti daju odobrenje;
 - Zakon o građevinskom zemljištu u RS zahtjeva izdavanje „**prava prvenstva gradnje**“ na nekada nacionaliziranom zemljištu. Ovo zahtjeva učešće nadležnog organa za katastarske i imovinsko pravne odnose na entitetском nivou (kao i odobrenje opštinske skupštine).
 - Žalbe vlasnika susjednih parcela. Iako opština mora obraditi ove saglasnosti u roku od 60 dana (prijetlog je da se umanji na 15 dana u RS), u slučaju da se zainteresirani vlasnik parcele žali entitetском Ministarstvu za prostorno uređenje, proces može trajati nekoliko mjeseci ili godina. (ekološke saglasnosti, koje izdaje isto ministarstvo, također mogu prouzrokovati dugotrajna kašnjenja).
4. Ponekada se radi o nekonstruktivnom **stavu** upravnih organa na višoj razini vlasti, javnih preduzeća i komunalnih službi. Pomoć ili savjet opštine potencijalnim investitorima kao takva ne postoji, što uzrokuje da investitor „luta“ od jedne službe ili javnog preduzeća do drugog, kako bi dobio potrebnu saglasnost. Osobe zaposlene u opštinskim organima strogo ograničavaju svoje aktivnosti na izdavanje urbanističko-tehničkih uslova i formalno izdavanje dozvola, a rijetko pružaju informacije o lokaciji neke druge službe, telefonskim brojevima, imenu odgovornog lica i slično. Kao rezultat, skoro i da ne postoji komunikacija između lokalne administracije i odgovarajućih javnih preduzeća.
5. Veliki broj, ako ne i većina, lokalnih organa radi bez adekvatnih lokalnih procedura planiranja. Bez ažurnih regulacionih planova, propise o gradnji bi nadležna lica morala donositi *ad hoc*, što znači da bi propisi koji se odnose na jedno zemljište ili gradnju bili potpuno drugačiji od onih koji su primjenjeni na susjedstvo, ili, što je još gore, da nema nikakvog pristupa u rješavanju određenih pitanja u vezi sa gradnjom.
6. **Zemljište u „državnom vlasništvu“ još uvijek komplicira građevinske investicije.** Još uvijek se priznaje jedan oblik „državnog vlasništva“ nad imovinom koja

nije u potpunosti „denacionalizirana”. Članovi 17-29 Zakona o građevinskom zemljištu RS (i članovi 27-38 Zakona FBiH) priznaju državno vlasništvo nad gradskim zemljištem i određuju razne uslove koji moraju biti ispunjeni prije nego što se dozvoli gradnja ili korištenje „državnog” zemljišta. Sve dok se zakon ne izmijeni, država je uključena i nakon izgradnje objekta.

7. Proces izdavanja dozvola je također usporen određenim faktorima, kao što su:

- Fizička odvojenost regulatornih tijela. Provođenje investicionih/ poduzetničkih aktivnosti je vrlo često otežano (posebno u Federaciji) zbog rasutosti nadležnih tijela. Da bi se dobilo odobrenje nekog kantona, vrlo često se mora lično odlaziti u ured koji je van grada u kojem se izvodi projekat.
- Zahtjev za podnošenje „originalnih” ili kopija (ovjerenih) relevantnih dokumenata i dalje usporava efikasan rad nadležnih službi; [zakonske, administrativne promjene].

VI INSPEKCIJSKI POSTUPCI

Pregled sadašnje organizacije/postupaka u okviru inspekcije ne predstavlja ključnu komponentu ovog izvještaja koji se fokusira na postupke registracije/izdavanja dozvola i daje njihov šematski prikaz. Ovaj dio smo međutim uključili jer pruža informacije o onome što SPIRA namjerava učiniti na području inspekcija, kao i ažurirane informacije o inspekcijama u odnosu na one sadržane u izvještaju FSBAT-a. Takodje smo pojasnili kako se izdaju uvjerenja o ispunjavanju minimalnih tehničkih uslova, na sličan, ali ne i identičan način kako to rade inspekcije.

Kada se govori o regulacionim inspekcijama kakve trenutno postoje, potrebno je izvjesno objašnjenje. Kao prvo, određivanje minimuma tehničkih uslova (dio procesa nakon dozvole o registraciji opisan u tekstu gore) ne predstavlja samo po sebi dio inspekcijskog režima i nailazimo na značajne razlike u tome u čiju nadležnost spada određivanje i provjera zadovoljavanja tog minimalnog broja uslova. U Zenici, na primjer, Općinska komisija je ta koja određuje minimum tehničkih uslova koje treba da zadovoljava poslovni objekat/prostor⁸ (i u slučaju poslovnih firmi i samostalnih zanatskih radnji.) Sastav i djelokrug rada ove komisije određen je na temelju Odluke načelnika Zenice. U Sarajevu, Vlada Kantona Sarajevo imenuje Komisiju koja vrši procjenu da li su zadovoljeni minimalni tehnički uslovi. Komisija Gradske uprave Banje Luka vrši procjenu poslovnog objekta/prostora da bi odlučila da li su zadovoljeni minimalni tehnički uslovi za vođenje preduzetničke/poslovne aktivnosti.

Činjenica da provjera da li je zadovoljen minimum tehničkih uslova ne predstavlja dio redovne inspekcije ima više posljedica:

- Reorganizacija režima inspekcija, na temelju entitetskih zakona o inspekcijama koji su urađeni pod sponzorstvom Svjetske Banke, ne uključuje i te aktivnosti.
- Zakoni o inspekcijama, zbog činjenice da se njima zabranjuje inspektorima da kao eksperti učestvuju u radu stručnih komisija i tijela organa uprave koji daju dozvole, mišljenja ili druge akte za izdavanje dozvola za obavljanje djelatnosti koja podliježe tom inspekcijskom nadzoru (kako bi se izbjegao sukob interesa), imaće za posljedicu da će veliki broj komisija ostati bez kadra.
- Postoji mogućnost za značajno smanjenje vremena potrebnog za pokretanje preduzeća tako što bi komisijska ovjera postala dio redovne inspekcije koja prati početak rada tog preduzeća/firme. U nekim zemljama, uključujući i Srbiju, ukoliko konkretna firma nije uključena u aktivnosti koje bi mogle ugroziti javnu bezbjednost, moguće je da onaj koji vodi to preduzeće garantuje, svojim potpisom, da je mimimum uslova ispunjen, što se potom provjerava kroz postupak redovne inspekcije.

Pored komisija koje su odgovorne za utvrđivanje minimalnih tehničkih uslova za obavljanje djelatnosti, postoje i druge komisije odgovorne za inspekcijsku kontrolu poslovnih prostorija: komisija koja pregleda poslovni prostor kod dodjele jedinstvenog poreskog identifikacionog broja (u daljem tekstu: JIB), komisije odgovorne za „kategorizaciju objekata“ u oblasti ugostiteljstva, itd. Aktivnosti ovih komisija također utiču na cjelokupnu dužinu ovog procesa.

⁸ Pravilnik o minimalnoj tehničkoj opremljenosti poslovnih objekata za trgovinsku djelatnost (Službene novine FBiH broj 12/05, 60/05, Pravilnik o minimumu tehničkih i drugih uvjeta za preduzetništvo (Službene novine FBiH broj 69/05)

SPIRA tim je uočio dosta različitosti u pogledu sastava i u obimu rada ovih komisija u opštinama koje su odabrane kao uzorci.

U Zenici, poreski inspektor je obavezan da pregleda poslovne prostorije prije dodjele identifikacionog poreskog broja poslovnim subjektima. Ono što inspektor ustvari radi, jeste da fizički provjerava da li poslovni prostor postoji na prijavljenoj adresi. Poreski inspektor mora da provjeri poslovnu adresu u roku od 5 dana nakon podnošenja zahtjeva za upis poslovnog subjekta u sudski registar⁹. Opštinska komisija za utvrđivanje minimalnih tehničkih uslova izlazi na teren poslije poreskog inspektora. Kod dodjele JIB-a za samostalne zanatske radnje, poreski inspektor nije obavezan da provjerava poslovnu adresu.

U Sarajevu, osnivač poslovnog subjekta je dužan da dostavi slijedeća dokumenta kod dodjele JIB-a:

- Ugovor o zakupu prostorija ili dokaz o vlasništvu,
- Rješenje nadležne opštine (Sekretariat za privedu) za obavljanje djelatnosti,
- Rješenje Kantonalnog ministarstva o ispunjavanju minimalnih tehničkih uslova za obavljanje djelatnosti.

Po dostavljanju gore spomenutih dokumenata, tim sastavljen od dva inspektora iz Kantonalne poreske uprave pregleda dokumente priložene uz zahtjev, provjerava navedenu poslovnu adresu i sastavlja Zapisnik. Kantonalna poreska uprava dodjeljuje JIB i izdaje uvjerenje o poreskoj registraciji na osnovu zahtjeva, odluke o sudskoj registraciji i Zapisnika Komisije. Kao i u Zenici, poreski inspektor nije obavezan da provjerava poslovnu adresu prije dodjele JIB-a samostalnim radnjama.

U Banjoj Luci, poreski inspektor nije obavezan da provjerava poslovnu adresu prije dodjele JIB-a bilo poslovnim društvima ili samostalnim radnjama. Dodjela JIB-a slijedi nakon što se prilože slijedeći dokumenti uz zahtjev:

- 2 KM Republičke administrativne takse,
- Ovjerena kopija lične karte direktora,
- Ovjerena kopija rješenja o sudskoj registraciji,
- Ovjereno rješenje Odjeljenja za privredu i društvene djelatnosti,
- Statistički broj i
- Pečat.

Drugo pojašnjenje koje je neophodno navesti je ono u vezi tekućih proceduralnih odredbi o regulatornoj inspekciji. Novousvojeni entitetski zakoni o inspekcijama su detaljnije obrađeni u tekstu koji slijedi, posebno u odnosu na one odredbe ovih zakona koje bi mogle biti od koristi ili na drugi način uticati na prava poslovnih subjekata u postupku inspekcijskog nadzora. Treba imati na umu da su mehanizmi ovdje opisani onako kako su predviđeni zakonom, a ne na temelju njihove stvarne primjene. Ovi zakoni su stupili na snagu prije nešto

⁹ SPIRA tim je dobio informaciju od Šefa Kantonalnog poreskog ureda o ovoj proceduri i praksi u Zenici. Mada, Pravilnik o dodjeljivanju identifikacionih brojeva i poreznoj registraciji poreznih obveznika na teritoriji FBiH (Službeni list FBiH br. 39/02, 1/03, 11/04) propisuje drugačiju proceduru: nakon dobijanja rješenja o upisu u sudski registar, poreska uprava treba početi proceduru dodjele poreskog broja, ne prije.

manje od mjesec dana i, iako je Svjetska Banka organizovala stučnu obuku inspektora kao podršku za njihovo provođenje, još uvijek nema pune primjene zakona na terenu.

Kada je u jesen 2004. godine objavljen izvještaj FSBAT-a *Assessment of SME Permitting and Inspection Process in Bosnia and Herzegovina* (Ocjena SME procesa izdavanja dozvola i inspekcije u Bosni i Hercegovini), on je predviđao da oba entiteta usvoje zakone o inspekcijama izrađene pod sponzorstvom Svjetske Banke. To je i postignuto, mada tek nedavno – tako da ćemo mi govoriti o značajnim aspektima ovih zakona i tekućem statusu uprava za inspekcijske poslove.

Oba entiteta su usvojili zakone o inspekcijama u 2005. godini. U Federaciji BiH Zakon o inspekcijama je objavljen 14. decembra 2005. godine i Zakon o inspekcijama RS 16. decembra 2005. Oba zakona su na snazi od decembra 2005. godine (FBiH Zakon o inspekcijama je objavljen u Službenim novinama FBiH br. 69/05, a Zakon o inspekcijama RS je objavljen u Službenom glasniku br. 113/05), ali njihova stvarna implementacija tek slijedi. Neophodni koraci uključuju imenovanje direktora entitetskih inspekcijskih uprava, kao i formiranje uprava za inspekcijske poslove na nižim nivoima vlasti. U vrijeme pisanja ovog izvještaja, vršilac dužnosti direktora Republičke uprave za inspekcijske poslove RS je imenovan, dok se u FBiH to još nije desilo. Izrada pravilnika, popunjavanje uprava odgovarajućim kadrovima i stvarni početak rada tek slijede.

Treba spomenuti da se ustavnost oba zakona o inspekcijama preispituje pred nadležnim ustavnim entitetskim sudovima. Federalni zakon o inspekcijama se preispituje u smislu neustavnog miješanja u nadležnosti kantona. Također se preispituje ustavnost pojedinih odredbi Zakona o inspekcijama RS-e iz sličnih razloga od strane načelnika opština koji tvrde da su pojedine odredbe ovog zakona u suprotnosti sa odredbama zakona o lokalnoj samoupravi. U svakom slučaju, uzeti ćemo za pretpostavku se da će se zakoni održati i primjenjivati.

Istorijski gledano, inspekcijski poslovi su bili u sklopu resornih ministarstava, i predstavljali su oruđe organa u čijoj je nadležnosti bilo sproveđenje zakona iz domena resornog ministarstva. Djelimično kao posljedica ovakve decentralizovane organizacije donešen je ogroman broj zakona i podzakonskih akata koji su regulisali oblast inspekcijskih poslova. Organizacija, ovlaštenja i nadležnosti inspekcijskih poslova u Federaciji BiH i RS propisane su određenim zakonima o organizaciji inspekcijske službe i materijalnim zakonima¹⁰. Kao posljedica velikog broja procesnih i materijalnih zakona, došlo je do preklapanja nadležnosti kod određenih vrsta inspekcija s jedne strane, a s druge, do toga da neke oblasti ne budu uopšte pokrivene inspekcijskim nadzorom. Sve ovo zbog toga što zakon nije jasno definisao nadležnosti za određenu vrstu inspekcije.

¹⁰ **Spisak zakona FBiH koji regulišu inspekcijske poslove –**

1. Zakoni Federacije – 40 zakona
2. Propisi i opšti akti –
 - Propisi Vlade FBiH – 6 Uredbi
 - Propisi i akta koje su donijela ministarstva Federacije – 15 Pravilnika

(Spisak za SPIRA-u priredio Ibrahim Tirak- član Radne grupe Svjetske Banke za izradu Zakona o inspekcijama u F BiH)
Spisak kantonalnih zakona i propisa koje primjenjuju inspektori u Kantonalnoj upravi za inspekcijske poslove Ze-Do kantona (približan broj z jedan kanton).

- Postoji 16 različitih zakona i podzakonskih akata koji su u primjeni na području inspekcije ZE-DO kantona.
 (Spisak priredio Ibrahim Avdagić – Direktor Kantonalne uprave za inspekcijske poslove ZE-Do Kantona)

Prema nekim mišljenjima, ova veza između ministarstava i inspekcijske službe dovela je također i do različitih vrsta zloupotrebe, gdje su određeni poslovni subjekti bili izloženi prekomjernoj inspekciji (možda iz razloga generisanja prihoda ili političkih razloga), dok druge niko nije dirao. Upravo iz ovih razloga, uslovljenost kredita Svjetske Banke [World Bank's Business Adjustment Credit (BAC)] Bosni i Hercegovini uključuje i zahtjeve za racionalizaciju inspekcijskog sistema, kao i strogo ograničeni broj dana za obavljanje redovnog inspekcijskog pregleda kod istog subjekta nadzora u toku jedne godine.

Prije nego što ukratko damo pregled novih zakona o inspekcijama, možda bi bilo vrijedno istaknuti važnost inspekcijskog nadzora uopšte. Ustvari, taj kratki osvrt bi pomogao boljem razumijevanju nekih od prednosti koje donose novi zakoni.

Inspekcije predstavljaju metodu uz pomoć koje organi uprave osiguravaju poštivanje regulatornih odredbi koje su donešene u cilju zaštite i podrške javnog ili privatnog interesa. Inspekcije pružaju garanciju ispunjavanja uslova koji podržavaju sigurnost i dobrobit društva. Ovo uključuje, na primjer, zaštitu vazduha i kvalitet vode preko inspekcija životne sredine, zatim, putem građevinske inspekcije koja kontroliše strukturalni integritet građevine da ista zadovoljava određeni standard, itd. Suštinska svrha bilo kojeg inspekcijskog nadzora bi trebalo da bude poštivanje relevantnih propisa od strane određene zajednice i održavanje takvog stanja. Iako se naplatom kazni vrši punjenje budžeta, to nije primarna funkcija inspekcija, već nus-produkt.

Sadržaj inspekcija odnosno ono što obuhvata oblast inspekcijskog nadzora, je određeno u najvećoj mjeri regulatornim odredbama koje su date u zakonima i podzakonskim aktima. Postupak inspekcijskog nadzora se naslanja na zakone o opštim procedurama kao što su entitetski zakoni o upravnom postupku. Nedavno usvojeni entitetski zakoni o inspekcijama su zakoni sistemske i organizacione, a u određenoj mjeri, i proceduralne prirode. Između ostalog, novi zakoni podržavaju svrhu inspekcija kao instrumenta pomoći kojeg se promoviše poštivanje propisa. Zakoni regulišu da je inspektor dužan kod određivanja upravne mjere subjektu nadzora da mu odredi mjeru koja je za njega blaža, pod uslovom da se i blažom upravnom mjerom može postići svrha izricanja mjere.

Prema ovim novim zakonima, inspekcijski poslovi su organizovani na principu funkcionalnosti. Nova zakonska rješenja omogućavaju efikasniji i racionalniji inspekcijski nadzor. Znatno je lakše osigurati redovniju i jedinstvenu primjenu zakona, davati profesionalna objašnjenja i uputstva kada su inspekcije organizovane u okviru jednog organa. Ono što je najvažnije jeste da se ovim zakonima uspostavljaju uprave za inspekcijske poslove u čiji sastav ulaze zakonom regulisane vrste inspekcija (upravna i finansijska inspekcija su, logično, isključene).

Zakon o inspekcijama FBiH

Najznačajnija novina u Zakonu o inspekcijama u Federaciji BiH je organizacija organa za inspekcijske poslove. Naime, Zakonom je propisano da Federalne inspekcije predviđene ovim zakonom ulaze u sastav Federalne uprave za inspekcijske poslove, kao samostalnog Federalnog organa uprave sa sjedištem u Sarajevu.

Kantonalne inspekcije ulaze u sastav Kantonalne uprave za inspekcijske poslove kao samostalnog Kantonalnog organa uprave sa sjedištem u sjedištu kantona. I Federalna i Kantonalna uprava za inspekcijske poslove mogu imati svoje područne jedinice (ispostave) izvan svog sjedišta, što se utvrđuje pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji. Također je

predviđeno da se poslovi inspekcijskog nadzora iz Kantonalne uprave mogu prenijeti na opštinu ili grad, u kojima postoje uslovi i potrebe za organizovanjem inspekcijskog nadzora.

Ovaj novi pristup kojim se inspekcijska služba organizuje po principima fukcionalnosti i efikasnosti je, čini se, bolji od prethodnog, jer omogućava:

- Viši stepen samostalnosti za inspektore u vršenju njihovih inspekcijskih poslova
- Konsolidaciju inspekcijskih aktivnosti unutar jednog organa, čime se postiže nekoliko korisnih stvari:
 - Mogućnost raspoređivanja na određenu vrstu poslova i specijalizacija inspektora;
 - Lakše planiranje timske pregleda;
 - Bolja iskorištenost materijalno-tehničke opreme i bolje operativne mogućnosti za inspektore;
 - Primjena zakona i davanje objašnjenja i uputa je lakše, redovnije i jednoobraznije kada su inspekcije organizovane u okviru jednog organa.

Spisak inspekcija

Novim zakonom smanjen je broj i vrsta inspekcija, tako da umjesto pređašnjih 19 inspekcija, Zakon o inspekcijama u FBiH predviđa sada samo 10: Tržišno-turističku, Sanitarno-zdravstveno-farmaceutsku, Inspekciju rada, Urbanističko-ekološku inspekciju, Saobraćajnu inspekciju, Poljoprivrednu inspekciju, Šumarsku inspekciju, Vodoprivrednu inspekciju, Veterinarsku inspekciju i Tehničku inspekciju. Nadležnosti i ovlaštenja ukinutih inspekcija prenose se na inspekcije utvrđene ovim Zakonom.

Napomena: Potrebno je istaći da inspekcije nadležne za nadzor nad provođenjem propisa iz oblasti poreza i finansija nisu uključene u reorganizaciju po ovom zakonu.

Kvalifikacije inspektora

Lice koje ima odgovarajuću školsku spremu (fakultetsku ili ekvivalentnu) može biti postavljeno za glavnog inspektora ili inspektora. Ova lica moraju također imati položen stručni upravni ispit predviđen za državne službenike, odnosno položen ispit opštег znanja predviđen za državne službenike institucija BiH i položen stručni inspektorski ispit. Oni moraju također zadovoljavati i određene uslove u smislu radnog iskustva. Kao izuzetak ovom pravilu, za inspektora se može postaviti i lice sa višom školskom spremom, pod određenim uslovima.

Pored već spomenutog, ovaj zakon predviđa i cijeli niz novih rješenja, uključujući i:

- Ograničavanje redovnog inspekcijskog nadzora iz nadležnosti tržišne inspekcije, inspekcije rada i inspekcije iz oblasti finansija kod istog subjekta nadzora na najviše 12 dana u toku jedne godine (15 dana u RS);
- Mogućnost javnog objavljivanja izrečene upravne mjere od strane inspektora na odgovarajući način (na ulazu u poslovne prostorije subjekta nadzora u javnim glasilima ili na drugi pogodan način);

- Otvaranje mogućnosti, u ograničenom broju slučajeva, da inspektor koji radi u jednom kantonu može obaviti inspekcijski nadzor na području drugog kantona, kada se radi o primjeni Federalnih propisa i kada direktor Federalne Uprave za inspekcijske poslove odredi za potrebno¹¹.
- Zabrana da inspekcija iz jedne upravne oblasti ne može obavljati inspekcijski nadzor iz nadležnosti inspekcije iz druge upravne oblasti osim u slučaju kada je potrebno hitno odrediti upravne mjere radi zaštite važnog javnog interesa;
- Propisivanje mogućnosti da se, kad god je to moguće, inspekcijski nadzor obavlja putem mješovitih inspekcijskih timova i
- Propisivanje da niko ne smije uticati na inspektora u vršenju inspekcijskog nadzora ili ga spriječiti da obavi inspekcijski nadzor i odredi upravne mjere tamo gdje je to potrebno.

Prava subjekta nadzora u procesu inspekcije

Prava subjekta nadzora, po novom zakonu, stvaraju i odgovarajuće obaveze za inspektore. Tako subjekt inspekcijskog nadzora ima pravo:

- Zatražiti od inspektora da predovi svoju službenu iskaznicu;
- Zatražiti od inspektora da pokaže nalog za inspekciju, sa jasno navedenim subjektom inspekcije, pravnog osnova za provođenje inspekcije, ukoliko inspektor nije prethodno obavijestio subjekta telefonom o inspekciji, ili poslao nalog tri dana prije početka obavljanja inspekcijskog nadzora (ili ako se ne radi o nekom od drugih izuzetaka koji su ograničeni);
- Zatražiti od inspektora da se ponaša u skladu sa principima Etičkog kodeksa za državne službenike u Federaciji BiH i Etičkog kodeksa za inspektore, što, prije svega podrazumijeva pristojno, ljubazno, profesionalno i odgovorno ponašanje;
- Zatražiti od inspektora da može sudjelovati u svim inspekcijskim radnjama i dozvoliti subjektu inspekcije da ponudi svoj komentar o svim činjenicama i okolnostima koje su relevantne za uspostavljanje pravične i kompletne slike o činjeničnom stanju;
- Subjekat inspekcije također ima pravo da bude obaviješten od strane inspektora o svim dokumentima/dokazima koje inspektor nije dobio od subjekta, kao i pravo da ih pregleda i izloži svoje primjedbe u vezi istih;
- U toku inspekcije, inspektor je dužan pridržavati se propisa i primjenjivati najblažu sankciju (počevši sa opomenom) koju smatra neophodnom kako bi postigao poštivanje propisa i dati informacije koje će subjektu pomoći u postizanju tog poštivanja;
- U slučaju uzimanja uzorka radi kontrole kvaliteta nekog proizvoda, subjekat ima pravo tražiti od inspektora da ga obavijesti u pismenoj formi o rezultatu ispitivanja najkasnije u roku od tri dana od prijema nalaza od institucije koja je ispitivanje obavila. Ako je subjekat inspekcijskog nadzora nezadovoljan nalazom ispitivanja, subjekat ima pravo tražiti da se ispitivanje ponovi kod druge stručne institucije;

¹¹ Zakon o organizaciji upravnih tijela u Federaciji BiH (Sl. novinet broj 35/05) – Članovi 133 -136 reguliraju odnos između Inspekcije Federacije i kantonalne i općinske inspekcije

- Iako inspektor ima pravo na privremeno oduzimanje poslovne i druge dokumentacije od subjekta inspekcije, radi provjere autentičnosti njenog sadržaja ili u svrhu materijalnog dokaza u krivičnom postupku, subjekat inspekcije ima pravo tražiti da mu inspektor vrati privremeno oduzetu poslovnu i drugu dokumentaciju u roku koji inspektor odredi, izuzev ako ta dokumentacija nije oduzeta u svrhe dokaza u krivičnom ili kaznenom postupku/pred sudom;
- Kod određivanja upravne mjere subjektu nadzora, inspektor je dužan da mu odredi upravnu mjeru koja je za njega blaža, pod uslovom da se i sa blažom upravnom mjerom može postići svrha radi koje je mjera izrečena;
- Subjekat inspekcije ima pravo tražiti od inspektora da mu pruži mogućnost da iznese svoje primjedbe na zapisnik o obavljenom inspekcijskom nadzoru;
- Zatražiti od inspektora da izda potvrdu o izrečenoj mandatnoj kazni;
- Tražiti od inspektora da čuva poslovne i druge tajne s kojima se inspektor upoznao u toku obavljanja inspekcijskog nadzora; i
- U cilju zaštite svojih prava i zakonitog interesa, subjekat nadzora ima pravo zatražiti, usmenim ili pismenim putem, da se obavi inspekcijski nadzor ili odredi upravna mjeru prema određenoj osobi koja svojom djelatnošću ili radom ugrožava njegova zakonita prava i pravne interese.

Ishod inspekcije

O svakom obavljenom inspekcijskom pregledu inspektor je obavezan sačiniti zapisnik i navesti činjenično stanje utvrđeno inspekcijskim pregledom. Subjekat nadzora ima pravo staviti primjedbe na zapisnik. Zapisnik o inspekcijskom pregledu je javni dokument, izuzev onih dijelova zapisnika na koje je subjekat nadzora stavio primjedbe da nije pravilno sastavljen. Ako je u zapisniku o inspekcijskom pregledu naložena neka upravna mjera, subjekat nadzora može uložiti prigovor na zapisnik u roku od tri dana. Inspektor je dužan razmotriti primjedbe na zapisnik i prema potrebi, upotpuniti inspekcijske radnje na koje se primjedbe odnose. Inspektor ne odlučuje posebno o primjedbama na zapisnik, nego ih razmatra u okviru postupka donošenja upravnog akta u predmetu obavljenog inspekcijskog pregleda. Kada inspektor utvrdi da subjekt nadzora ne postupa po propisima ili postupa nepravilno, inspektor je dužan naložiti subjektu nadzora odgovarajuće mjere, kao što su:

- naređiti da se utvrđeni nedostaci uklone;
- zabraniti ili privremeno zabraniti obavljanje djelatnosti;
- privremeno oduzeti protivpravno stečena sredstva ili ona koja služe nezakonitom prometu;
- naplatiti novčanu kaznu na licu mesta (mandatnu kaznu) ako je to dozvoljeno posebnim propisom;
- podnijeti prijavu za učinjeni prekršaj ili krivično djelo i odrediti druge mjere.

Inspektor određuje upravne mjere rješenjem. Ovo rješenje mora biti u pisanoj formi i mora sadržavati sljedeće: naziv inspekcijske uprave i naziv inspekcije koja je donijela rješenje, broj i datum rješenja, uvod, dispozitiv, obrazloženje, pouku o pravnom lijeku, potpis inspektora i pečat nadležne uprave za inspekcije.

Postupak žalbe

Na rješenje inspektora o izrečenoj upravnoj mjeri može se izjaviti žalba, kao redovni pravni lijek:

- Na rješenje kantonalnog inspektora donešenog na osnovu federalnog propisa može se izjaviti žalba Federalnoj upravi za inspekcijske poslove u roku od 8 dana od primitka rješenja. Direktor Federalne uprave za inspekcijske poslove odlučuje o žalbi.
- Na rješenje kantonalnog inspektora, na osnovu kantonalnog propisa, može se izjaviti žalba u roku od 8 dana od primitka rješenja. O žalbi odlučuje kantonalno ministarstvo iz one upravne oblasti na koju se odnosi inspekcijski nadzor, osim ako kantonalnim zakonom nije određeno da o žalbi odlučuje drugi kantonalni organ uprave.
- Na rješenje federalnog inspektora može se izjaviti žalba u roku od 8 dana od primitka rješenja. O žalbi odlučuje federalno ministarstvo iz one upravne oblasti na koju se odnosi inspekcijski nadzor, osim ako federalnim zakonom nije određeno da o žalbi odlučuje drugi federalni organ uprave.

Drugostepeni organ je dužan riješiti žalbu na rješenje u roku od 15 dana od dana primitka žalbe. Žalba na rješenje odlaže izvršenje rješenja, osim ako nije drugačije određeno posebnim zakonom. S obzirom da u pravilu žalba odlaže izvršenje rješenja, potrebno je naglasiti da to ima poseban značaj uvezši u obzir karakter i značaj rješenja kao upravnog akta.

Naime radi se o upravnom aktu kojeg donosi pojedinac, pa ako žalba ne bi imala suspenzivno dejstvo, a naknadno se utvrdi da je taj upravni akt nezakonit, njegovo izvršenje moglo bi imati velike posljedice, a što je evidentno iz dosadašnje prakse zbog postojanja velikog broja zahtijeva za naknadu štete. Rješenja donesena po žalbi su konačni upravni akti i protiv njih se može pokrenuti upravni spor.

Zakon o inspekcijama RS

Zakon o inspekcijama RS je konceptualno bolje organizovan od Zakona o inspekcijama FBiH (koji je opterećen komplikovanom struktukom nivoa vlasti u Federaciji). On sadrži:

- opšte odredbe (kojima se reguliše postupak, provođenje mjera, odgovornost inspektora i odnos među inspektorima u provođenju inspekcijskih aktivnosti),
- posebne odredbe (koje uključuju vrste inspekcija – U RS postoji 10 inspekcija: tržišna, poljoprivredna inspekcija, inspekcija za šumarstvo i lovstvo, veterinarska inspekcija, inspekcija u oblasti energetike, rudarstva, geologije, nafte i gasa i posuda sa pritiskom, vodna inspekcija, inspekcije u oblasti saobraćaja i veza, urbanističko-građevinska, ekološka i geodetska inspekcija, inspekcija rada i zaštite na radu, zdravstveno-sanitarna inspekcija),
- kaznene odredbe i
- prelazne i završne odredbe.

Inspektorat je Republička uprava za inspekcijske poslove koja samostalno obavlja poslove utvrđene ovim zakonom. Republička uprava za svoj rad odgovara Vladi RS. Sjedište Inspektorata je u Banjoj Luci. Da bi se osiguralo ispravno funkcioniranje, Zakon, pored sjedišta, predviđa i područne organizacione jedinice u Banjoj Luci, Prijedoru, Doboju, Bijeljini, Istočnom Sarajevu i Trebinju.

Zakon jasno određuje oblasti inspekcijskog nadzora: promet roba i usluga, poljoprivreda, zaštita bilja i slatkovodnog ribarstva, šumarstvo i lovstvo, zdravstvena zaštita životinja i veterinarska djelatnost, energetika, rudarstvo, geologija, nafta i gas, voda, saobraćaj i veze, prostorno uređenje i građenje, zaštita životne sredine, rad i zaštita na radu, zdravstvena zaštita ljudi, sanitarna zaštita, proizvodnja i promet lijekova, zaštita od ionizirajućeg i nejonizirajućeg zračenja.

Zakon određuje kriterije koje treba da zadovolje lica koja se bave inspekcijskom djelatnošću – Inspeksijske poslove može obavljati lice koje ima visoku stručnu spremu odgovarajućeg smjera, položen stručni ispit za rad u organima državne uprave, položen stručni ispit za inspektore i propisane godine radnog iskustva u struci. Zakon sadrži odredbe kojima se određuju opšta i posebna ovlaštenja inspektora u RS¹².

Po Zakonu o inspekcijama RS, protiv rješenja inspektora može se izjaviti žalba resornom ministarstvu u roku od 8 dana. Žalba također ima suspenzivno dejstvo osim ako ovim zakonom nije drugačije određeno. Protiv rješenja donijetog po žalbi može se pokrenuti upravni spor.

Još jedna razlika u odnosu na Zakon Federacije, Zakon o inspekcijama RS uključuje odredbe koje se odnose na „sivu ekonomiju“. Ove odredbe će omogućiti, a možda i natjerati, inspektore da preduzmu korake protiv neregistrovanih poslovnih subjekata koji predstavljaju nelojalnu konkurenčiju registrovanim poslovnim subjektima.

¹² Članovi 26 -27, Zakona o inspekcijama RS

FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE

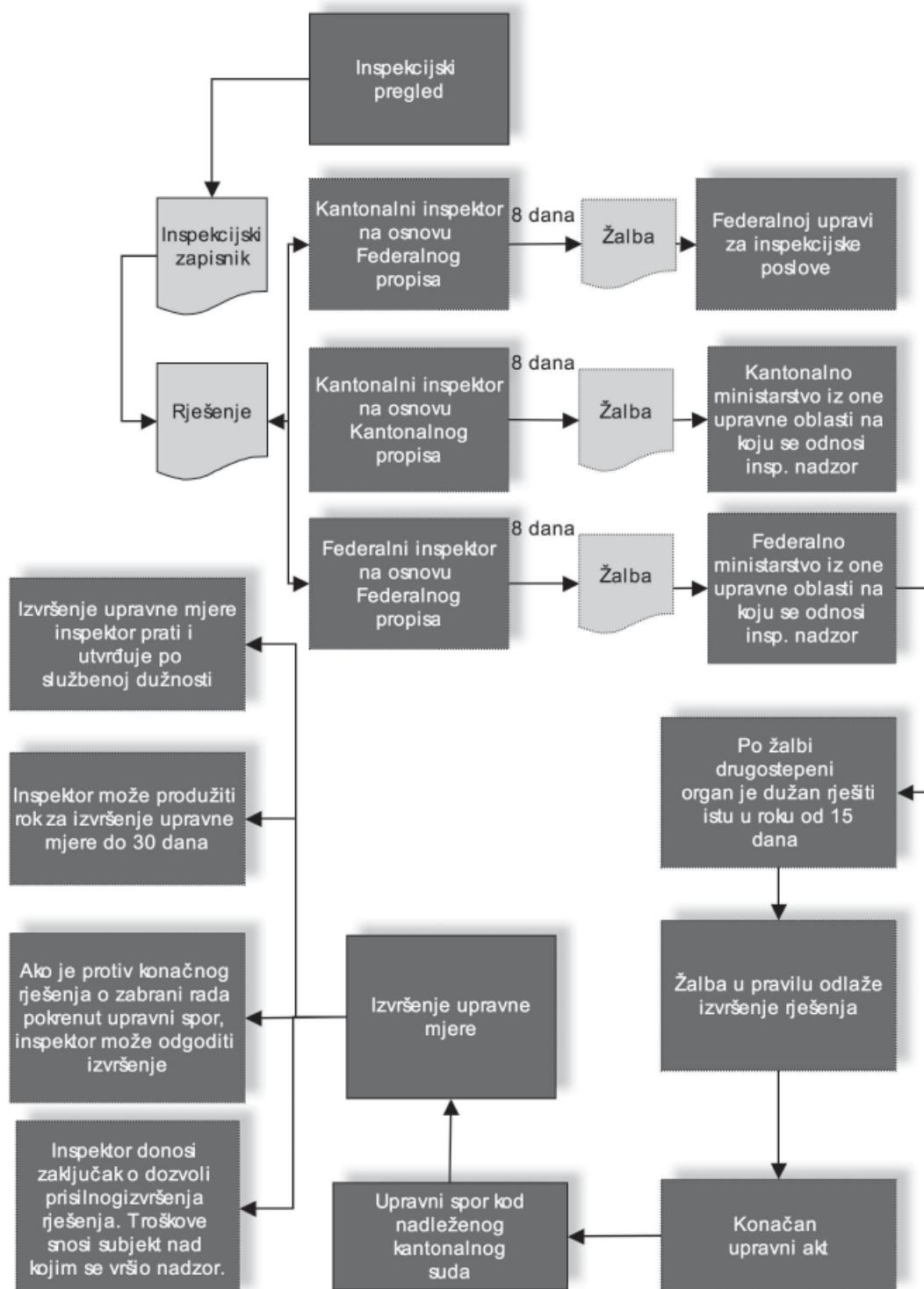


Tabela 52

REPUBLIKA SRPSKA

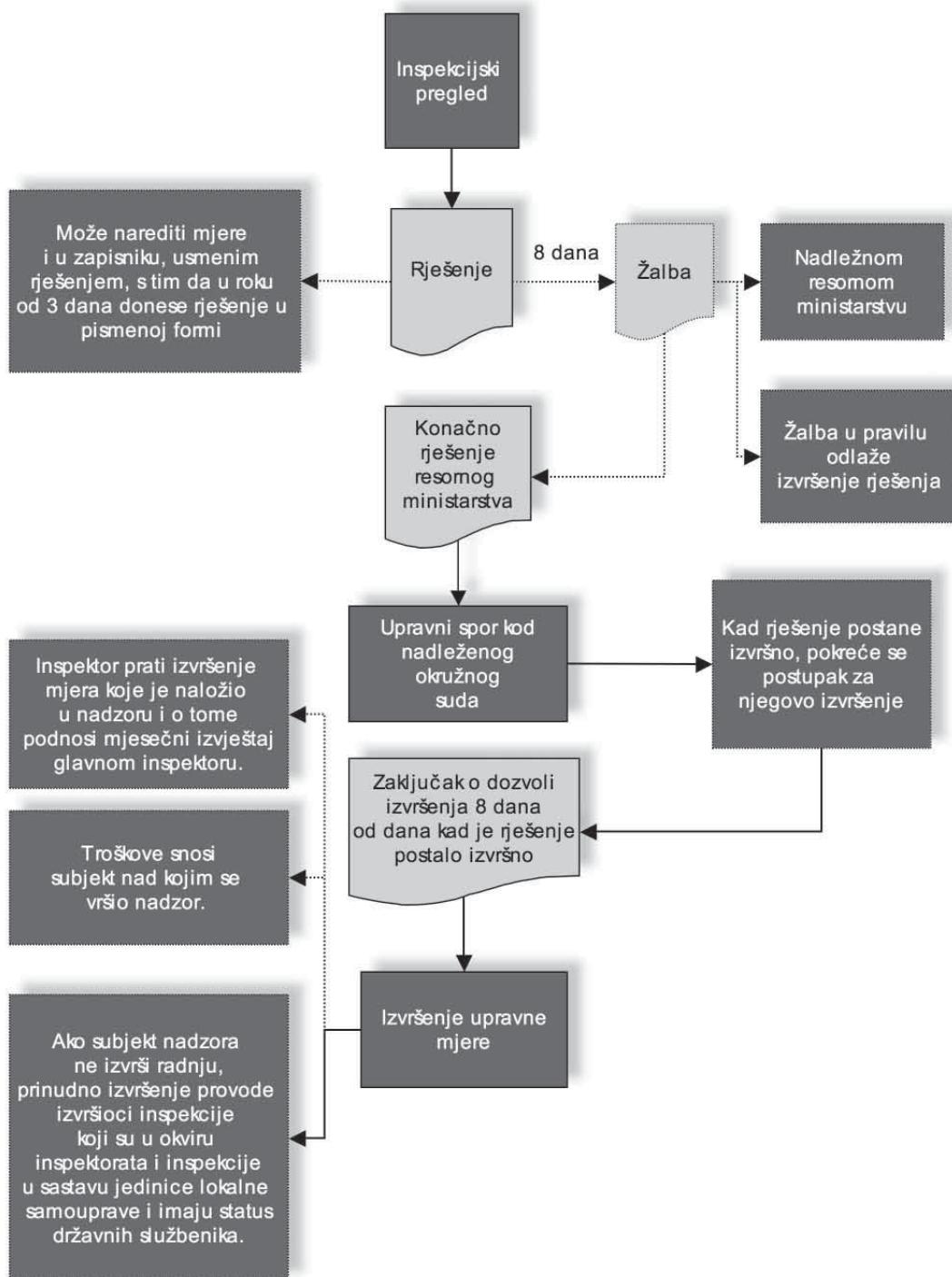


Tabela 53

VRSTE INSPEKCIJA

FEDERACIJA BIH	REPUBLIKA SRPSKA
1. TRŽIŠNO-TURISTIČKA INSPEKCIJA	1. TRŽIŠNA INSPEKCIJA
2. POLJOPRIVREDNA INSPEKCIJA	2. POLJOPRIVREDNA INSPEKCIJA
3. ŠUMARSKA INSPEKCIJA	3. INSPEKCIJA ZA ŠUMARSTVO I LOVSTVO
4. VETERINARSKA INSPEKCIJA	4. VETERINARSKA INSPEKCIJA
5. VODOPRIVREDNA INSPEKCIJA	5. VODNA INSPEKCIJA
6. SANITARNO-ZDRAVSTVENA I FARMACEUTSKA	6. ZDRAVSTVENO-SANITARNA INSPEKCIJA
7. INSPEKCIJA RADA	7. INSPEKCIJA RADA I ZAŠTITE NA RADU
8. SAOBRAĆAJNA INSPEKCIJA	8. INSPEKCIJE U OBLASTI SAOBRAĆAJA I VEZA
9. URBANISTIČKO-EKOLOŠKA INSPEKCIJA	9. URBANISTIČKO-GRADEVINSKA, EKOLOŠKA I GEODETSKA INSPEKCIJA
10. TEHNIČKA INSPEKCIJA	10. INSPEKCIJA U OBLASTI ENERGETIKE, RUDARSTVA, GEOLOGIJE, NAFTE I GASNA I POSUDA SA PRITISKOM

PREDNOSTI FUNKCIONALNOG OBLIKA ORGANIZACIJE INSPEKCIJA:

- Obavljanje svih inspekcijskih poslova u okviru jednog organa
- Veća samostalnost inspektora u vršenju inspekcijskog nadzora
- Veća mogućnost podjele rada i specijalizacije inspektora
- Lakše planiranje timskih pregleda
- Bolja iskoristenost materijalno-tehničke opreme i veća operativnost inspektora
- Lakše je obezbijediti pravilnu i jedinstvenu primjenu zakona, stručna objašnjenja i upute kad su inspekcije organizovane u okviru jednog organa.

Tabela 54

SKRAĆENICE

BiH	Bosna i Hercegovina
BSC	Centar za poslovne usluge
D.O.O.	Društvo sa ograničenom odgovornošću
DFID	Odjel za međunarodni razvoj Vlade UK
EC	Evropska komisija
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FIAS	Agencija za savjetovanje o stranim ulaganjima
FSBAT	Projekat za finansijski sektor, pomoć preduzećima i obuku
GTZ	Njemačko društvo za tehničku saradnju
JIB	Jedinstveni identifikacioni broj
KM	Konvertabilna Marka
MSP	Mala i srednja preduzeća
OSCE	Organizacija za bezbjednost i saradnju u Evropi
OHR	Kancelarija Visokog predstavnika u BiH
PDV	Porez na dodatu vrijednost
RS	Republika Srpska
SPIRA	Pojednostavljivanje aktivnosti izdavanja dozvola i režima inspekcija <i>Streamlining Permits and Inspection Regime Activities Project</i>
USAID	Agencija za međunarodni razvoj Sjedinjenih Američkih Država <i>United States Agency for International Development</i>
GAP	Projekat upravne odgovornosti
UT	Ukupni trošak (KM)
V	Vrijeme
PIO	Fond za penziono i invalidsko osiguranje
IRI	Međunarodni Republikanski Institut
UNDP	Razvojni program Ujedinjenih naroda

USAID
Hamdije Ćemerlića 39
71000 Sarajevo
Bosna i Hercegovina
Telefon: + 387 33 702 300
Fax: + 387 33 611 973

SPIRA
Fra Anđela Zvizdovića I (B/VI)
71000 Sarajevo
Bosna i Hercegovina
Telefon: + 387 33 295 335
Fax: + 387 33 295 345